

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

RETSSIKKERHED
I KOMMUNERNE





RETSSIKKERHED
I KOMMUNERNE



RETSSIKKERHED I KOMMUNERNE

Institut for Menneskerettigheder

Redaktion: Anette Faye Jacobsen

Forfattere:

Del 1: Emil Kiørboe og Vibeke Hüge Rehfeld

Del 2: COWI

Del 3: Eva Krosgård Nielsen

Ina Facius har bistået som forskningsassistent.

ISBN: 978-87-93605-22-0

eISBN: 978-87-93605-23-7

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Hedda Bank

Tryk: Toptryk Grafisk Aps

© 2017 Institut for Menneskerettigheder,
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Wilders Plads 8K, 1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed.

INDHOLD

| | |
|---|------------|
| SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER | 4 |
| SUMMARY | 10 |
| DEL 1. DEN MENNESKERETLIGE RAMME | 14 |
| Kommuner og menneskerettigheder | 15 |
| Menneskeret og dansk forvaltningsret | 17 |
| Sociale og økonomiske menneskerettigheder | 19 |
| DEL 2. SPØRGEUNDERSØGELSE: UDSATTE BORGERES MØDE MED KOMMUNEN | 24 |
| Sammenfatning af spørgeundersøgelsen | 24 |
| Borgernes oplevelse af sagsbehandlingen i kommunerne | 44 |
| Forskellige gruppers oplevelse af kommunernes sagsbehandling | 81 |
| Metode | 109 |
| DEL 3. UNDERSØGELSE BLANDT KOMMUNALE BORGERRÅDGIVERE | 124 |
| Sammenfatning af borgerrådgiverundersøgelsen | 124 |
| Metode | 128 |
| Hvem er borgerrådgiverne? | 131 |
| Udfordringer for retssikkerheden | 146 |
| Borgerrådgiverfunktionen som redskab til styrkelse af retssikkerheden | 168 |
| BILAG | 170 |
| NOTER | 191 |



SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Menneskerettighederne er vigtige i kommunalt regi. Det er i høj grad i kommunerne, at borgerne møder myndighederne. Det er også i kommunerne, at en stor del af den menneskeretlige beskyttelse gennemføres i praksis. Det gælder særligt for de økonomiske og sociale menneskerettigheder. Både menneskeretten og dansk forvaltningsret skal sikre, at de kommunale myndigheder fungerer i overensstemmelse med lovgivningen, forfølger saglige hensyn og ikke tildeler ydelser på et vilkårligt grundlag. Det drejer sig grundlæggende om borgernes retssikkerhed. Der er imidlertid en række udviklinger i samfundet, der kan sætte retssikkerheden under pres: Lovgivningen er blevet stadig mere kompleks, og kommunernes økonomi er stram. Institut for Menneskerettigheder har derfor valgt at se nærmere på retssikkerheden i kommunerne i sociale sager.

UNDERSØGELSENS FORMÅL

Formålet med undersøgelsen er at kortlægge retssikkerheden i kommunernes sagsbehandling. Først beskrives den menneskeretlige ramme, dvs. kommunernes menneskeretlige forpligtelser. Dernæst undersøges borgernes oplevelser af, hvordan de er blevet behandlet i deres sagsforløb. Den enkelte borgers oplevelse er subjektiv, men er der nogle mønstre i sagsbehandlingen, hvor mange borgere føler sig dårligt behandlet, kan det pege på, at retssikkerheden halter i den kommunale forvaltning. Endelig spørger vi de kommunale borgerrådgivere, om de ser udfordringer for retssikkerheden i den kommunale virksomhed, og i givet fald hvilke løsningsmuligheder de kan pege på.

UNDERSØGELSENS OPBYGNING

Rapporten falder således i tre dele:

1. En menneskeretlig indledning. Her gives en beskrivelse af kommunernes menneskeretlige forpligtelser i sociale sager.
2. En spørgeundersøgelse om borgernes møde med kommunen i sociale sager. Vi har spurgt mere end 1.100 borgere, repræsentativt udvalgt, hvordan de har oplevet sagsbehandlingen i deres kommune – om vejledningen om deres rettigheder har været god og forståelig, om de har været inddraget i deres egen sag, og om de har fået en forståelig forklaring på afgørelsen. Der bliver også set på, hvordan borgerne føler sig behandlet alt efter køn, etnicitet, alder, funktionsnedsættelse, uddannelse samt type af bopælskommune. Hvis der er tydelige forskelle på, hvordan forskellige grupper oplever mødet med myndighederne, kan det være tegn på diskrimination.
3. En forespørgsel blandt kommunale borgerrådgivere om retssikkerhed. Godt en tredjedel af kommunerne har en borgerrådgiverfunktion. Vi har spurgt borgerrådgiverne, om de ser udfordringer for borgernes retssikkerhed i den kommunale forvaltning. Desuden giver denne del af rapporten nogle bud på, hvordan borgerrådgiverfunktionen kan virke som en sikring eller styrkelse af borgernes rettigheder og retssikkerhed i forhold til den kommunale forvaltning.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Undersøgelsens resultater kan sammenfattes i forlængelse af de tre ovennævnte dele:

Første del, den juridiske og menneskeretlige analyse, viser, at efterlevelsen af de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler er afgørende for, at kommunerne forvalter i overensstemmelse med menneskeretten.

Undersøgelsens anden del, hvor borgere spørges, hvordan de har oplevet deres sag behandlet af kommunen, viser, at flertallet har haft et udmærket og rimeligt forløb. Imidlertid er der på en lang række områder et ret stort mindretal, der ikke deler de positive erfaringer. De vigtigste problemer, der tegnes op, er, at:

- Op imod en fjerdedel af de borgere, der selv har startet deres sag, synes, det var svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp.
- Cirka en femtedel har haft større eller mindre vanskeligheder med at forstå kommunens kommunikation.
- En tredjedel af borgerne mener ikke, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i deres sag.
- Knap 40 % mener ikke, at de har haft gode muligheder for at fortælle deres syn på sagen. Godt en femtedel mener slet ikke, de har haft mulighed for at blive hørt i deres egen sag.
- Flere end 40 % ønsker, at sagsbehandleren havde talt sagen bedre igennem med dem og havde lyttet mere til dem.
- Flere end 40 % mener ikke, de er blevet informeret om muligheden for at have en bisidder med i sagen. Og halvdelen af de borgere, der har haft et møde med kommunen, ville gerne have haft mere information om en bisidders rolle. Godt en fjerdedel mener, det ville have været en betydelig fordel for dem.
- Af de borgere, der ikke har fået medhold i deres sag, mener knap en tredjedel ikke, at de har fået en begrundelse. Nogle (få) fik dog en begrundelse, da de bad om den.

- Omkring en femtedel af de borgere, der ikke fik medhold i deres sag, og som fik en begrundelse, synes, at begrundelsen var svær at forstå, og halvdelen mener ikke, at de er blevet oplyst om klagemulighederne.
- Af de (relativt få) borgere, der har klaget over kommunens afgørelse, oplevede knap en tredjedel, at det var temmelig eller meget svært at forstå klagevejledningen.
- Over en fjerdedel synes ikke, at de har haft en god dialog med kommunen.

Generelt mener cirka en femtedel af borgerne:

- I mindre grad eller overhovedet ikke, at de er blevet rimeligt behandlet.
- At kommunens kommunikation ikke har været venlig og hensynsfuld.

To grupper af borgere skiller sig ud ved i særlig grad at opleve vanskeligheder i kommunikationen med kommunen og i mindre grad end andre borgere at føle sig inddraget og rimeligt behandlet. Det gælder:

- Borgere med anden etnisk baggrund end dansk.
- Borgere med funktionsnedsættelse.

Spørgeundersøgelsens informanter giver udtryk for deres erfaringer og oplevelser med kommunens sagsbehandling. Disse er ikke nødvendigvis udtryk for, hvordan sagerne faktisk er forløbet, men derimod subjektive indtryk. Men her er det vigtigt at holde sig for øje, at spørgeundersøgelsens informanter må forventes at have en relativt positiv opfattelse af kommunen, idet langt den største del af informanterne har modtaget en ydelse eller anden hjælp inden for det seneste år.

Når ret store mindretal af borgere, der får sociale ydelser eller hjælp af det offentlige, har dårlige eller mindre gode erfaringer med mødet med myndighederne, er det tegn på, at **retssikkerheden ikke fungerer optimalt**.

Det er vigtigt for et retssamfund som det danske, at der ikke er store grupper af borgere, der oplever sig uretfærdigt eller urimeligt behandlet. Det er også afgørende for, at den tillid, myndighederne generelt nyder i Danmark, kan opretholdes.

Undersøgelsens tredje del har indsamlet vurderinger af retssikkerheden i kommunerne fra landets borgerrådgivere. Her mener to tredjedele, at der er udfordringer for sagsbehandlerne på en række områder, som er centrale for retssikkerheden: Først og fremmest i form af manglende eller for ringe overholdelse af forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler såsom sagsoplysning, partshøring og begrundelse af afgørelserne.

Denne del af undersøgelsen afdækker også, hvordan borgerrådgiverfunktionen kan gå ind med en række metoder, der kan styrke retssikkerheden i kommunen. Dels direkte over for borgere, som føler sig fortabt i forvaltningens systemer, dels over for forvaltningen ved at give tilbagemelding og rådgivning på konstaterede problemområder.

ANBEFALINGER

På baggrund af rapportens resultater anbefaler Institut for Menneskerettigheder:

- At kommunerne overvejer, hvordan de systematisk kan sikre, at alle borgere får den information og vejledning, de har behov for, til at søge kommunen om hjælp.
- At kommunerne systematisk sikrer:
 - At enhver borger får mulighed for at tilkendegive, om han eller hun mener, at alle vigtige elementer er inddraget i vedkommendes sag.

- At borgernes synspunkter rapporteres skriftligt som led i sagsbehandlingen og tillægges passende vægt i afgørelsen.
 - At borgerne får et udtrykkeligt tilbud om, at deres sag bliver talt igennem med en sagsbehandler.
 - At borgerne får information om deres mulighed for at have en bisidder med igennem sagsforløbet.
 - At borgerne udtrykkeligt spørges, om sagens afgørelse og begrundelsen herfor er forståelig for dem med tilbud om forklaring på afgørelsen samt klagevejledning.
-
- At kommunerne overvejer, hvordan sagsbehandlere kan imødekomme de særlige behov for information og vejledning og for inddragelse i deres egen sag, som findes hos borgere med anden etnisk baggrund end dansk og borgere med funktionsnedsættelse.

 - At kommunen overvejer, om etablering af en borgerrådgiverfunktion kan være et redskab til at styrke borgernes retssikkerhed i kommunen.



SUMMARY

It is crucial that human rights are respected at the municipal level, in particular because social and economic human rights are most often handled by local administrations. Human rights and Danish administrative law should ensure that citizens' rights are protected pending a social case. This includes factual, unbiased case handling and decisions devoid of arbitrariness. It is basically a matter of protecting the rule of law for all citizens at local level. Moreover, all human rights should be implemented without distinction due to sex, age, ethnicity, language, handicap, social origin or other status. If certain groups experience more difficulties than others in their contact with the authorities, it may be a sign of discrimination.

Local authorities are under pressure from increasingly complicated regulations and tight budgets, which may compromise their implementation of human rights. Hence, the Danish Institute for Human Rights has enquired into citizens' rights at the municipal level. For this purpose, more than 1,100 people were interviewed about their recent social case. The primary aim of this enquiry is to examine whether citizens experience that their human rights are respected. While all such experiences are subjective, patterns of discontent among substantive numbers of people may indicate that citizens' human rights are not fully protected.

A general finding of the enquiry is that a majority of citizens experienced their encounter with municipal authorities as unproblematic. However, in many fields a relatively large minority does not share this positive assessment:

- Up to one out of four citizens who approached municipal authorities found it difficult or very difficult to apply for help.
- One out of five had difficulties understanding the communication of local authorities.
- One out of three citizens found that the municipal administration had not examined their case properly.
- Less than 40 % found that they were not given good opportunities to explain their view in their case. Well over one fifth found that they were not heard at all in their case.
- More than 40 % could not recall being informed of the possibility of having a lay representative.
- Out of those citizens whose case was not decided in their favour, one third could not recall being informed of the reason for the decision. Some (few) had the decision explained on request.
- One out of five citizens whose case was not decided in their favour and who were informed of the reason for the decision found that the reason was difficult to understand, and half of those did not recall being informed of options for complaining.
- Out of the (relatively few) citizens who complained about the municipality's decision in their case, one third found that it was rather or very difficult to understand the complaint instructions.
- More than one fourth of the citizens did not perceive their dialogue with the local administration as good.

Generally, one out of five citizens found that:

- They had not or had only to some extent received fair treatment.
- Communication by the municipal administration had not been kind and considerate.

Two groups of people experienced more difficulties in communicating with the local authorities than others and felt to a lesser degree that they were consulted and treated in a fair manner. These two groups are:

- Citizens with an ethnic background other than Danish.
- Citizens with disabilities.

The enquiry includes assessments by municipal citizen counsellors, who report challenges for local administrations in a range of fields, including lack of adherence to administrative regulation, such as statement of the case, consultative procedure and explanation of case decisions.

Based on the findings above, the Danish Institute for Human Rights recommends that:

- Municipalities consider how they can provide systematic information and guidance to citizens according to their needs when seeking help.
- Municipalities ensure in a systematic way:
 - That every citizen has the opportunity to express whether all important elements in their case have been considered.
 - That citizens' points of view are reported explicitly as part of case handling procedures and that citizens' opinions are given due weight.
 - That citizens are expressly offered an opportunity to have their case talked through with a civil servant.
 - That citizens are informed of their right to a lay representative.

- That citizens are expressly asked whether they have understood the case decision and the reasoning behind it, together with an offer to receive an explanation for the decision and instructions on complaint procedures.
- Municipalities consider how civil servants can meet the special need for information, guidance and consultation in their own case among citizens with an ethnic background other than Danish, and among citizens with disabilities.
- Municipalities consider whether appointing a citizen counsellor is useful for strengthening citizens' rights at the local level.

DEL 1.

DEN MENNESKERETLIGE RAMME

En stor del af den menneskeretlige beskyttelse gennemføres i praksis af kommunerne. Det gælder særligt for de økonomiske og sociale menneskerettigheder. Selvom dansk sociallovgivning sjældent henviser direkte til økonomiske og sociale menneskerettigheder, implementerer sociallovgivningen mange af disse rettigheder. Det gælder fx retten til en passende levestandard og til social sikkerhed, retten til undervisning, til en passende bolig og til arbejde. Alle disse rettigheder er omfattet af internationale menneskerettighedskonventioner.¹

Menneskeretten er kun sparsomt omtalt og behandlet i den forvaltningsretlige teori. Det samme gælder samspillet mellem menneskeretten og forvaltningsretten i bredere forstand.

På de områder, hvor menneskeretten og dansk forvaltningsrets sagsbehandlingsregler overlapper, fokuserer begge retsområder på at beskytte borgerne i forhold til myndighedernes ageren og dermed på borgernes retssikkerhed i mødet med myndighederne.² Det handler grundlæggende om at sikre, at myndighederne forvalter i overensstemmelse med lovgivningen, forfølger saglige hensyn og ikke træffer afgørelser på et vilkårligt grundlag.

Menneskeretten og forvaltningsretten indeholder en række krav til myndighedernes sagsbehandling, der ligner hinanden. Det betyder dog ikke, at menneskeretten stiller de samme processuelle krav til myndighederne som dansk forvaltningsret.

KOMMUNER OG MENNESKERETTIGHEDER

Alle offentlige myndigheder, herunder kommuner og regioner, skal efterleve Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Når en stat tiltræder en menneskerettighedskonvention, forpligter staten sig til at efterleve de krav, som konventionen indeholder. Som udgangspunkt er det alene staten, der påtager sig disse forpligtelser, og dermed også kun staten, som er ansvarlig for opfyldelsen af forpligtelserne – ikke private.

Statens forpligtelser gælder som udgangspunkt der, hvor staten udøver jurisdiktion, det vil først og fremmest sige inden for statens territorium. Staten kan krænke sine forpligtelser, når handlinger eller undladelse af handlinger kan henregnes til offentlige myndigheder. Staten er i folke- og menneskeretlig forstand også ansvarlig for handlinger eller undladelser, som foretages af lokale myndigheder, også i tilfælde, hvor de lokale myndigheder har en større eller mindre grad af selvbestemmelse, hvad enten dette er fastsat i forfatninger eller almindelig lovgivning. I folkeretten taler man om statens enhed.³

Kommunerne er offentlige myndigheder med en vis grad af selvbestemmelse. Uanset om kommunerne varetager lovdefinerede opgaver eller handler på eget initiativ inden for reglerne om kommunalt selvstyre, vil eventuelle handlinger eller undladelser, der medfører krænkelser af borgernes menneskerettigheder, betyde, at den danske stat har krænket sine internationale forpligtelser.

Konventioner, som Danmark har tiltrådt, opfyldes i praksis ved, at regeringen og Folketinget gennemfører konventionsforpligtelserne på en af følgende tre måder: ved inkorporering, ved omskrivning eller ved konstatering af normharmonie.⁴ Inkorporering betyder, at man gør hele konventionen til dansk

lov, omskrivning betyder, at man ændrer de dele af dansk lovgivning, det kræver for at bringe dansk ret i overensstemmelse med konventionen, mens normharmoni betyder, at man konstaterer, at konventionens krav godt kan opfyldes inden for dansk ret uden at foretage ændringer heri.

Det er sjældent, at menneskerettighedskonventionerne inkorporeres i dansk ret. Det er kun sket en enkelt gang med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) i 1992. Anvendelse af inkorporeringsmetoden betyder, at den folkeretlige forpligtelse fuldt og helt optages i den nationale rets anvendelse.⁵ Inkorporering har særlig betydning, hvis der er konflikt mellem dansk ret og konventionen, fordi konventionen da som dansk lov kan lægges til grund. Det samme er tilfældet, hvis der mangler en hjemmel i dansk ret til at opfylde en given forpligtelse, fordi konventionen, som en del af dansk lovgivning, selvstændigt kan udgøre hjemmelsgrundlaget.⁶

Folketingets Ombudsmand har i sin praksis gjort opmærksom på forvaltningsmyndighedernes pligt til på egen hånd at være opmærksom på relevante bestemmelser i EMRK i forbindelse med deres virksomhed. I den konkrete sag mente et socialt nævn i en klagesag ikke at være forpligtet til at inddrage konventionen, fordi nævnet mente at kunne gå ud fra, at en lov vedtaget af Folketinget var i overensstemmelse med gældende love og regler. Ombudsmanden udtalte, at forvaltningen af egen drift skal inddrage menneskeretlige forpligtelser ved rets anvendelsen i konkrete sager, og at det sociale nævn ved afgørelsen af konkrete sager skulle inddrage konventionens bestemmelser, hvis det var relevant for sagen. Dette gælder for alle typer af sager.⁷

Det mest almindelige er, at man ved tiltrædelsen af konventioner konstaterer, at der foreligger normharmoni. Dermed slår man fast, at dansk ret allerede er

i overensstemmelse med konventionen eller i øvrigt indeholder tilstrækkelig mulighed for, at myndighederne i deres praksis kan opfylde konventionen.⁸

Det betyder, at myndighederne i deres praksis skal fortolke dansk lovgivning på en måde, så man undgår, at Danmark krænker sine internationale forpligtelser. Kommuner skal således i myndighedsudøvelsen inddrage menneskerettighederne, når det er relevant for sagen, med henblik på at undgå, at Danmark krænker sine internationale forpligtelser.⁹

MENNESKERET OG DANSK FORVALTNINGSRET

Både menneskeretten og dansk forvaltningsrets sagsbehandlingsregler handler grundlæggende – på de overlappende områder – om at beskytte borgerne i forhold til myndighedernes ageren og dermed om borgernes retssikkerhed i mødet med myndighederne.¹⁰ Begge retsområder skal sikre, at myndighederne forvalter i overensstemmelse med lovgivningen, forfølger saglige hensyn og ikke træffer afgørelser på et vilkårligt grundlag.

Menneskeretten er imidlertid kun sparsomt omtalt og behandlet i den forvaltningsretlige teori.¹¹ Menneskerettighederne er ikke for alvor slået igennem som en del af det forvaltningsretlige paradigme i dansk ret, og der findes ikke nogen videre udfoldet behandling af menneskeretlige problemstillinger i de værker, som ellers beskæftiger sig med den retlige ramme for kommunale myndigheders virksomhed. Det er i den forvaltningsretlige teori indtil videre primært i forbindelse med myndigheders udøvelse af skøn, at menneskerettigheder overhovedet omtales. Det synes at være grundopfattelsen i de forvaltningsretlige værker, at menneskerettigheder bør inddrages i forbindelse med skønnet, men muligvis ikke i andre forbindelser, og der er således en vis usikkerhed om omfanget og rækkevidden af den menneskeretlige beskyttelse i denne kontekst.¹²

Når myndighedernes afgørelser griber ind i beskyttede menneskerettigheder, stilles der i menneskeretten krav om, at myndighederne agerer i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Det betyder både, at myndighedens afgørelser skal have et retligt grundlag (svarende til det forvaltningsretlige legalitetsprincip), men stiller efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis også i et vist omfang krav om, at nationale procesregler iagttages, for at et indgreb er i overensstemmelse med menneskeretten.¹³

Menneskeretten indeholder i sig selv sjældent nedskrevne og håndfaste krav til offentlige myndigheders sagsbehandling, altså en slags egentlig, menneskeretligt funderet forvaltningsret. Trods dette kan det udledes af EMD's praksis, at domstolen i visse tilfælde – uafhængigt af de nationale regler – lægger vægt på, om processen ved de nationale myndigheder har ført til en passende involvering af borgeren i beslutningsprocessen og har givet denne en rimelig mulighed for at varetage sine interesser.¹⁴ Domstolen kan siges i et vist omfang at indfortolke processuelle krav i rettighederne (de materielle bestemmelser) – i den menneskeretlige teori taler man om en processualisering af rettighederne.¹⁵ Domstolen har eksempelvis i en sag om tvangsfjernelse af et barn bemærket, at selvom artikel 8 om retten til privat- og familieliv ikke eksplicit indeholder processuelle krav, må der stilles krav til en fair beslutningsproces i forhold til at sikre de beskyttede interesser.¹⁶ Domstolen har i sin praksis særligt fokuseret på procedurer i forhold til myndighedernes afgørelser, sagsoplysning, kontradiktion og den samlede prøvelse.¹⁷

Enkelte forfattere peger på, at der er en grundlæggende forskel på, hvilken betydning procesregler tillægges i henholdsvis menneskeretten og forvaltningsretten. Eksempelvis nævner Kirsten Ketscher, at de generelle

procesregler i dansk forvaltningsret ofte anses for sekundære i forhold til de specifikke indholdsmæssige (materielle) regler, mens EMD synes at tillægge procesreglerne mere vægt.¹⁸ Forfatteren fremhæver, at EMD i en sag har fundet krænkelse af menneskeretten, selvom domstolen mente, at der var tilstrækkeligt grundlag for selve indgrebet (anbringelsen), men hvor processen ikke i tilstrækkeligt omfang havde givet klageren (barnets mor) mulighed for at varetage sine interesser.¹⁹ Processuelle mangler i sagsbehandlingen kan dermed i visse sager selvstændigt føre til, at der fastslås krænkelse af EMRK, selvom indgrebet i øvrigt vurderes berettiget.

På det sociale område implementerer sociallovgivningen samlet en lang række sociale og økonomiske menneskerettigheder. Se mere herom nedenfor. Dermed bliver efterlevelse af (social-)forvaltningsrettens sagsbehandlingsregler også afgørende for implementeringen af de sociale og økonomiske menneskerettigheder.

Overholdelse af (social-)forvaltningsrettens sagsbehandlingsregler er vigtigt for at sikre, at myndighederne tildeler ydelser i overensstemmelse med lovgivningen, forfølger saglige hensyn og ikke træffer afgørelser på et vilkårligt grundlag. Trods menneskerettens fokus på iagttagelsen af processuelle regler, kan det dog ikke derved udledes, at menneskeretten stiller de samme processuelle krav, som stilles i dansk forvaltningsret.

SOCIALE OG ØKONOMISKE MENNESKERETTIGHEDER

Som nævnt gennemføres særligt de økonomiske og sociale rettigheder i praksis primært af kommunerne. Selvom dansk sociallovgivning sjældent henviser direkte til økonomiske og sociale menneskerettigheder, implementerer sociallovgivningen mange af disse rettigheder. Det gælder fx retten til en passende levestandard og til social sikkerhed, retten til

undervisning, til en passende bolig og til arbejde, der er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner.

De forskellige sociale ydelser, fra pengeydelser som kontanthjælp, førtidspension, boligstøtte og dagpenge til naturalieydelser som hjælpemidler til personer med handicap, boformer, hjemmehjælp, ressourceforløb, jobafklaring, misbrugsbehandling og socialpædagogisk støtte, implementerer på forskellig vis de sociale og økonomiske rettigheder for en stor gruppe mennesker med en mangfoldighed af forskellige problemstillinger. Da de mange forskellige ydelser samlet er med til at implementere de sociale og økonomiske rettigheder, kan man ikke direkte koble én bestemt ydelse til en bestemt rettighed.

De sociale og økonomiske menneskerettigheder er ofte formuleret anderledes end borgerlige og politiske menneskerettigheder.²⁰ De er typisk ikke formuleret som en individuel rettighed, men som en "mål og middelrettighed": Beskyttelsen af en specifik rettighed angives som mål, og statens forpligtelse til at tage alle passende skridt med henblik på at sikre denne rettighed angives som middel.²¹ Af FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) fremgår eksempelvis, at staterne anerkender retten til en bolig, og at staterne vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne rettighed.²²

Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder må i vidt omfang søges opnået gradvist og fremadskridende via blandt andet politiske og lovgivningsmæssige tiltag. Det fremgår eksempelvis af ØSKR, at staterne er forpligtet til "i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder."²³ Fælles for både de økonomiske og sociale rettigheder og de

borgerlige og politiske rettigheder er forbuddet mod diskrimination i den menneskeretlige beskyttelse.

Menneskeretten indeholder sjældent handlingsanvisende krav til, hvordan staten skal implementere rettighederne, og staten nyder en stor grad af valgfrihed i forhold til at vælge, hvordan man vil sikre menneskerettighederne. Det gør sig særligt gældende, når der er tale om positive forpligtelser. Menneskeretten pålægger først og fremmest staten at afholde sig fra – eller kun på nærmere angivne betingelser – at gøre indgreb i borgernes beskyttede rettigheder. Dette beskrives ofte som forpligtelsen til at **respektere** borgernes rettigheder.

Staten kan også have en række positive forpligtelser til at indføre lovgivning mv., som effektivt modvirker, at andre private personer eller virksomheder forhindrer individer i at nyde beskyttelse eller få opfyldt deres menneskerettigheder. Dette beskrives ofte som forpligtelsen til at **beskytte** borgernes rettigheder. Staten kan også have positive forpligtelser, som kræver politiske, lovgivningsmæssige, administrative eller økonomiske initiativer for at sikre, at borgerne kan nyde godt af disse rettigheder. Dette beskrives ofte som forpligtelsen til at **opfylde** borgernes rettigheder.

En meget stor del af de sociale og økonomiske rettigheder handler netop om at iværksætte politiske og lovgivningsmæssige tiltag, som kan føre til opfyldelsen af borgernes menneskerettigheder. Særligt på disse områder nyder staterne derfor stor implementeringsfrihed. Samtidig forudsætter disse initiativer, at der foretages politiske og ressourcemæssige prioriteringer. Der er ikke i Danmark tradition for, at domstolene blander sig i disse prioriteringer,²⁴ og derfor inddrages sociale og økonomiske menneskerettigheder også sjældent i konkrete sager.

Rettighederne i EMRK beskrives almindeligvis som borgerlige og politiske rettigheder. Efter EMD's praksis må rettighederne fortolkes på en måde, **så de giver en praktisk og effektiv beskyttelse. Det betyder blandt andet, at rettighederne også kan omfatte positive forpligtelser for staten til at sørge for visse socioøkonomiske forhold, når dette er nødvendigt for at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af EMRK's rettigheder.**²⁵ EMD overlader dog generelt staterne en bred skønsmargin i sådanne tilfælde.

Særligt har EMRK's artikel 8 om retten til respekt for familie- og privatliv haft afgørende betydning for staternes socioøkonomiske forpligtelser.²⁶ EMD har fundet, at artikel 8 efter omstændighederne kan stille krav om hjælp til at finde passende bolig til en alvorligt syg person,²⁷ beskytte individet mod virksomheders forurening²⁸ og mod støjgener,²⁹ udlevere fortrolige personoplysninger,³⁰ anerkende transseksuelles kønsskifte i officielle registre³¹ samt yde retshjælp i skilsmissesager.³²

Den afledte beskyttelse af økonomiske og sociale rettigheder i EMRK findes både som følge af staternes positive forpligtelser i relation til de enkelte rettigheder og ved, at forhold falder inden for konventionsbestemmelsernes bredere anvendelsesområde ("ambit" eller "scope of application"). Det betyder, at retten til effektive retsmidler i artikel 13 og diskriminationsforbuddet i artikel 14 kan finde anvendelse.³³ Det er særligt artikel 8, der med sit brede anvendelsesområde har ført til, at artikel 14 er blevet anvendt i forhold til blandt andet adgang til forældreorlovsydelser,³⁴ adgang til at udøve erhverv³⁵ og til sociale ydelser til mødre med mange børn,³⁶ kunstig befrugtning³⁷ og adoption³⁸ mv.³⁹ EMRK's diskriminationsforbud vil dermed kunne være anvendeligt i en lang række sager på det (social-)forvaltningsretlige område.⁴⁰

En anden bestemmelse, der har været påberåbt til beskyttelse af økonomiske og sociale rettigheder, er artikel 1 i 1. tillægsprotokol om beskyttelsen af ejendomsretten, herunder i sammenhæng med diskriminationsforbuddet i artikel 14.⁴¹ Det skyldes, at ejendomsretten efter EMD's praksis også i et vist omfang kan beskytte berettigede forventninger om at modtage sociale ydelser.⁴²

Staten antages dog generelt at have en bred skønsmargin i forhold til at ændre i sociale ydelser ud fra overordnede politiske hensyn og prioriteringer.⁴³

DEL 2.

SPØRGEUNDERSØGELSE: UDSATTE BORGERES MØDE MED KOMMUNEN

SAMMENFATNING AF SPØRGEUNDERSØGELSEN

Institut for Menneskerettigheder har bedt konsulentfirmaet COWI om at undersøge borgernes oplevelser af deres sagsforløb hos kommunen. Nedenfor er en sammenfatning af denne spørgeundersøgelse.

FORMÅL

Formålet med spørgeundersøgelsen er at belyse borgernes erfaringer med den kommunale forvaltnings håndtering af deres rettigheder, dvs. hvordan borgerne oplyses, vejledes, inddrages samt modtages i mere bred forstand, når de henvender sig til kommunen vedrørende behandlingen af deres sag.

Udgangspunktet for spørgeundersøgelsen er de rettigheder, borgerne har i medfør af forvaltningsloven og retssikkerhedsloven, særligt bestemmelserne om god forvaltningsskik, samt vejledningerne hertil.

METODE

Besvarelserne i spørgeundersøgelsen er indsamlet af Danmarks Statistik over internettet og telefonen blandt udsatte borgere i Danmark. Dataindsamlingen er foretaget på grundlag af et spørgeskema udarbejdet af COWI og Institut for Menneskerettigheder. For at sikre så mange svar som muligt var der mulighed for at besvare spørgsmålene på dansk, engelsk, tyrkisk eller arabisk i forbindelse med såvel den internetbaserede som den telefoniske dataindsamling.

Borgerne i undersøgelsen har inden for de sidste to og et halvt år fået en sag afgjort hos kommunen på et af de følgende sagsområder:

1. Beskæftigelse, herunder ressourceforløb, revalidering, førtidspension, integration mv.
2. Omsorg, herunder plejecentre, hjemmepleje, børne-/unge-/familieforanstaltninger.
3. Sundhed og handicap.

Konkret omfatter undersøgelsen borgere, som opfylder et eller flere af følgende kriterier, og som vi i denne undersøgelse betegner som udsatte borgere:

- Personer, der fik genoptræning eller vedligeholdelsestræning efter serviceloven i 2015.
- Personer, der fik leveret hjemmehjælp eller personlig pleje i 2015.
- Personer, der modtog hjemmesygepleje i 2015.
- Personer med forældremyndighed, der fik anbragt deres barn i 2014.
- Personer med forældremyndighed, der fik forebyggende børne- og ungeforanstaltninger i 2014.
- Personer, der fik handicapydelse visiteret efter serviceloven i 2015.
- Personer, der fik kontanthjælp i 2015.
- Personer, der modtog vejledning, afklaring og opkvalificering, løntilskudsjob eller virksomhedspraktik på arbejdsløshedsdagpenge i 2015.
- Personer, der modtog ledighedsydelse eller var i fleksjob i 2015.
- Personer, der modtog forrevalidering eller revalidering i 2015.
- Personer, der var i ressourceforløb i 2015.
- Personer, der var i jobafklaring i 2015.

- Personer, der modtog sygedagpenge i mindst otte uger (der afholdes opfølgningssamtale med kommunen senest efter otte uger) i 2015.
- Personer, der modtog førtidspension i 2015.
- Personer, der modtog folkepension i 2015, og som havde en personlig tillægsprocent >0.

For at undgå at spørge til sager, der blev afgjort for mange år siden, omfatter undersøgelsen alene personer, der fik en eller flere af de viste ydelser/indsatser i det viste år, og som ikke modtog ydelsen/indsatsen året før.⁴⁴

Metoden indebærer, at der i undersøgelsen fortrinsvis indgår borgere, der har modtaget en ydelse fra kommunen i 2015. Det er i alt tilfældet for 95 % af respondenterne. Den resterende del, dvs. de 5 %, der ikke har modtaget en ydelse, har enten været i ressourceforløb eller jobafklaring eller oplevet, at deres barn er blevet anbragt uden for hjemmet. En del af de 95 % af respondenterne, der ifølge registeroplysningerne har modtaget en ydelse eller indsats fra kommunen i 2015, må dog også antages at have søgt og fået afslag på andre ydelser eller indsatser fra kommunen.

Generelt er der en tendens til, at borgere, der i forbindelse med deres seneste kontakt med kommunen har oplevet at få medhold, er mere positivt indstillede over for kommunens sagsbehandling end de borgere, der ikke har fået medhold. På den baggrund må vi antage, at overvægten af borgere i undersøgelsen, der har modtaget en ydelse fra kommunen, betyder, at respondenterne er mere positive over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne, end de ville have været, hvis vi havde interviewet alle borgere, der har henvendt sig til kommunerne, dvs. også en større del af de borgere, der har fået afslag på deres ansøgning. De viste resultater giver således et billede af, hvor mange der som minimum er kritiske eller negative over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne.

Stikprøven er udvalgt, så der både indgår borgere fra by- og landkommuner og fra rige og fattige kommuner. Resultaterne er desuden blevet vægtet efter kommunetype, således at de er repræsentative for gruppen af udsatte borgere på landsplan, der har fået en sag afgjort hos kommunen.

Undersøgelsen bygger samlet set på svar fra 1.138 personer, der har haft kontakt med kommunen på et af undersøgelsens prioriterede områder.

Antallet af respondenter i undersøgelsen indebærer, at det har været muligt at foretage de viste analyser i rapporten med en acceptabel usikkerhed. Medmindre andet fremgår af teksten, anvendes alene udtrykket "forskelle" om forskelle, der er statistisk signifikante med et signifikansniveau på 95 %. Det vil sige, at resultaterne med 95 % sandsynlighed ikke skyldes statistiske tilfældigheder.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Godt halvdelen af respondenterne har senest været i kontakt med kommunen i forbindelse med sager vedrørende kontante ydelser, mens godt en tredjedel af sagerne har vedrørt forskellige former for kommunal indsats, jf. listen ovenfor. Herudover drejer 9 % af sagerne sig om hjælpemidler, mens 2 % af sagerne drejer sig om børne- og ungeforanstaltninger.

21 % af sagerne var stadig i gang, da undersøgelsen blev gennemført, mens 79 % af sagerne var afgjort.

I ca. 75 % af sagerne oplyser borgerne, at sagen er afgjort, uden at borgeren har klaget over forløbet, mens borgeren har klaget over sagen i omkring 4 % af sagerne.

SAGENS INDLEDNING

De fleste borgere – næsten syv ud af 10 – oplever, at det var nemt at finde de oplysninger, de skulle give kommunen. 17 % af borgerne giver imidlertid udtryk for, at det har voldt dem problemer. Resten svarer, at de ikke skulle give kommunen oplysninger.

Ca. seks ud af 10 borgere giver udtryk for, at de er blevet informeret af kommunen om reglerne i deres sag. 28 % angiver, at de selv fandt informationerne. 14 % af borgerne mener slet ikke, de har fået information om reglerne, der er gældende i deres sag.

Vi har spurgt de borgere, der fik information om reglerne i sagen fra kommunen, hvordan de fik denne information. 44 % af borgerne fik information om reglerne i deres sag ved personlig kontakt med en medarbejder fra kommunen. Lidt over 32 % oplyser, at de fik informationerne skriftligt, dvs. via brev eller e-Boks. Ca. en femtedel af borgerne fik informationen via telefonen, mens de resterende ca. 5 % fik informationen på andre måder.

Ni ud af 10 af de borgere, der fik deres information fra kommunen, mener, at de i høj grad eller i nogen grad har fået tilstrækkelig information om reglerne på det område, som sagen drejede sig om.

Mere end halvdelen af de adspurgte borgere, der selv eller med hjælp fra familie, venner eller bekendte har startet sagen, mener, at det var meget nemt eller nemt at ansøge kommunen om hjælp. Op imod en fjerdedel giver udtryk for, at det var svært eller meget svært.

Næsten halvdelen peger på, at en af årsagerne til, at det ikke var nemt, var, at de flere gange blev henvist til forskellige personer eller afdelinger i

kommunen. Op imod en fjerdedel peger på, at de havde svært ved at komme i kontakt med kommunen, eller at ansøgningen, der skulle udformes, var meget omfattende. Herudover peger 17 % på, at de havde svært ved at læse og forstå ansøgningen eller reglerne, og 11 % oplyser, at de ikke vidste, hvordan ansøgningen skulle afleveres. 2 % svarer, at de ikke kunne få hjælp på et sprog, de forstod.

SAGENS BEHANDLING

Der er stor forskel på, hvorvidt borgerne oplever, at de får oplysninger om, hvornår sagen kan forventes afgjort. Næsten halvdelen af borgerne oplyser, at de ikke blev informeret om, hvornår kommunen senest ville have færdigbehandlet deres sag.

8 % af de borgere, der blev informeret om afgørelsestidspunktet, oplyser, at tidsfristen blev overskredet. Blandt disse 8 % mener kun 26 %, at kommunen informerede dem om, at sagen ikke ville blive afgjort til tiden.

Ansvar for at belyse borgerens sag fyldestgørende ligger principielt hos den behandlende myndighed; i denne sammenhæng er det kommunen. Vi har derfor spurgt borgerne, i hvilken grad det er deres indtryk, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. To tredjedele af borgerne vurderer, at kommunen har sat sig ind i sagens forhold, mens en tredjedel ikke mener, at det har været tilfældet. 13 % mener slet ikke, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen.

For at få et indblik i, om borgerne føler sig hørt i forbindelse med kommunernes sagsbehandling (partshøringsprincippet), har vi spurgt, i hvilken grad kommunen gav dem mulighed for at fortælle, hvad de mente om sagen. Ca. 60 % af de adspurgte borgere mener i nogen eller høj grad, at kommunen har givet dem mulighed for at fortælle dette. Samtidig giver

omkring 40 % af borgerne imidlertid udtryk for, at de kun i mindre grad eller slet ikke har haft mulighed for at blive hørt i sagen.

Syv ud af 10 borgere mener, at der har været en god dialog omkring sagen. Resten, dvs. godt en fjerdedel, oplever ikke, at de har haft en god dialog med kommunen om sagen.

SAGENS AFGØRELSE

Syv ud af 10 borgere oplyser, at de modtog afgørelsen skriftligt, dvs. som digital post, brev, e-mail mv. Hver fjerde oplyser, at de både modtog deres afgørelse skriftligt og mundtligt, mens 24 % oplyser, at de udelukkende modtog deres afgørelse mundtligt.

Vi har spurgt de borgere, der ikke fik fuldt medhold i deres sag, hvorvidt de fik en begrundelse for afgørelsen. To tredjedele af borgerne oplyser, at de fik en begrundelse, mens 31 % svarer, at de ikke har fået en begrundelse.

13 % af de borgere, der i første omgang ikke fik en begrundelse, har efterfølgende bedt kommunen om en begrundelse. Alle, der har anmodet kommunen om en begrundelse, oplyser, at de også har fået den.

Borgerne ser ud til bedre at kunne forstå den mundtlige begrundelse end den skriftlige. Andelen, der i høj grad finder begrundelsen forståelig, er således 34 % blandt de borgere, der har fået en mundtlig begrundelse, og 16 % blandt de borgere, der har fået en skriftlig begrundelse.

KLAGER

Relativt få af de adspurgte borgere (4 %) har udnyttet muligheden for at klage.

Omkring halvdelen af de respondenter, som ikke mener, at de fik medhold i deres sag, oplyser, at de ikke har fået noget at vide om klagemulighederne.

Blandt borgere, som oplyser, at de er blevet informeret om klagemulighederne, giver 90 % udtryk for, at de blev orienteret skriftligt om muligheden for at klage. Kun ganske få (10 %) blev alene orienteret mundtligt.

Ni ud af 10 af de borgere, som blev orienteret om klagemulighederne, oplyser, at de blev orienteret om tidsfristen for en eventuel klagemulighed. Hver 10. mener ikke, at de er blevet orienteret om tidsfristen for en eventuel klage.

De fleste af de borgere, der har modtaget en klagevejledning, vurderer, at klagevejledningen enten i nogen eller i høj grad var forståelig. 70 % vurderer således klagevejledningen som forståelig, mens ca. 30 % kun i mindre grad eller slet ikke mener, at klagevejledningen var forståelig.

Størstedelen af borgerne har ikke klaget, fordi de mener, at de har fået den hjælp eller ydelse, de ønskede. Det er tilfældet for 69 % af de borgere, der har fået afgjort deres sag, og som ikke har klaget. 12 % giver udtryk for, at de har tillid til, at kommunen har truffet den rigtige afgørelse. 8 % af borgerne svarer, at de ikke har klaget, fordi det virker uoverskueligt, eller fordi de ikke troede på, det ville ændre afgørelsen.

Kun meget få (6 %) af de borgere, der har klaget, giver udtryk for, at kommunen har hjulpet dem med klagesagen.

BORGERNES OPFATTELSE AF KOMMUNENS BEHANDLING

De fleste borgere (80 %) oplever kommunens kommunikation som venlig og hensynsfuld. Venlighed og hensynsfuldhed indgår blandt Ombudsmandens kriterier for god forvaltningssskik og udgør dermed en vigtig parameter for god kommunal sagsbehandling.

Borgernes vurdering af kommunens kommunikation ser ud til at hænge sammen med deres opfattelse af, om de har medhold i sagen. Omkring 55 % af de borgere, som har oplevet at få medhold i sagen, er i høj grad enige i, at kommunens kommunikation har været hensynsfuld/venlig. Blandt de borgere, som ikke fik medhold i sagen, er den tilsvarende andel kun 10 %.

Det overvejende flertal (79 %) af borgerne giver udtryk for, at kommunen samlet set har givet dem en rimelig behandling. Omvendt angiver ca. 20 % af borgerne, at de i mindre grad eller slet ikke har fået en rimelig behandling af kommunen.

En relativt stor gruppe (43 %) af de adspurgte borgere mener ikke, at kommunen har informeret dem om muligheden for at have en bisidder med til møderne om sagen. 38 % af borgerne giver udtryk for, at de har fået information om muligheden for at få en bisidder med. Samtidig mener omkring halvdelen af borgerne, at det ville have været en fordel for dem, hvis de havde fået mere information om bisidderrollen.

44 % af borgerne giver udtryk for, at sagsbehandleren i højere grad burde have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Et flertal (56 %) giver dog udtryk for, at de ikke ønsker en mere aktiv sagsbehandler.

Et relativt stort mindretal – fire ud af 10 borgere – giver udtryk for, at den kommunale digitale kommunikation via e-mail og internettet kun i mindre

grad eller slet ikke er en god idé. Set i lyset af lovkravet om anvendelsen af digital post er det relativt mange, der ikke er begejstrede for, at kommunikationen med kommunen foregår digitalt.

FORSKELLIGE GRUPPERS OPLEVELSE AF KOMMUNERNES SAGSBEHANDLING

ALDER

Der er stor sammenhæng mellem borgernes alder og deres vurdering af kommunernes sagsbehandling. Ældre medborgere (65+ år) er generelt noget mere tilfredse med sagsbehandlingen end de yngre og de midaldrende.

Det kan blandt andet hænge sammen med, at borgerne i de forskellige aldersgrupper ikke får den samme behandling i kommunerne, fx fordi de mest relevante ydelser varierer mellem de forskellige aldersgrupper. Det kan også hænge sammen med, at borgerne i de forskellige aldersgrupper ikke har de samme forventninger til sagsbehandlingen.

De 18-64-årige mener hyppigere end de 65+-årige, at det var svært at ansøge kommunen om hjælp. Det er tilfældet for 26 % af de 18-64-årige mod 17 % af de 65+-årige, der selv eller med hjælp fra familie eller lignende har søgt kommunen om hjælp.

Ældre borgere i alderen 65+ har i noget mindre omfang end borgere i alderen 18-64 år anvendt internettet til at finde information om reglerne i deres sag. Blandt de 65+-årige har godt en tredjedel anvendt internettet hertil. Blandt de 18-64-årige er det tilfældet for godt halvdelen. Denne forskel ses også i borgernes holdninger til digital kommunikation med kommunen. Her er de 65+-årige langt mere skeptiske end de øvrige borgere. 63 % af de 65+-årige

mener, at det kun i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet, mod 29 % af de 35-64-årige og 33 % af de 18-34-årige.

De unge oplever ikke i samme grad at få tilstrækkelig information om reglerne i deres sag som de ældre. Blandt de 18-34-årige er det 39 %, der mener, at de i høj grad har fået tilstrækkelig information om reglerne i deres sag. I de øvrige aldersgrupper er det godt halvdelen.

De 18-64-årige er også mere skeptiske end de 65+-årige over sagsbehandlerens behandling af sagen og mener, at sagsbehandleren i højere grad skulle have talt sagen igennem med og lyttet til dem. Det er tilfældet for næsten halvdelen af de 18-34-årige (49 %) og de 35-64-årige (48 %), men kun for 33 % af de 65+-årige.

De 35-64-årige mener desuden i højere grad end de 65+-årige, at det ville have været en fordel for dem, hvis kommunen havde givet dem mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at have en bisidder med til møderne.

De 18-34-årige mener hyppigere end de 65+-årige, at kommunen i højere grad skulle have tilbudt hjælp med at skrive og aflevere en klage. Det er tilfældet for 39 % af de 18-34-årige mod 18 % af de 65+-årige.

De 35-64-årige vurderer ikke kommunens kommunikation som lige så venlig og hensynsfuld, som det er tilfældet blandt de ældre over 65 år. Blandt de 65+-årige finder 86 % kommunikationen venlig og hensynsfuld. Blandt de 35-64-årige er andelen 64 %.

De 18-34-årige mener ikke i samme grad som de 65+-årige, at kommunens kommunikation er nem at forstå. 26 % af de 18-34-årige svarer, at de kun i mindre grad eller slet ikke synes, at kommunens kommunikation var til at forstå. Blandt de 65+-årige er denne andel 16 %.

Samlet set er de 35-64-årige ikke lige så tilfredse med kommunernes sagsbehandling som de 65+-årige. 23 % af de 35-64-årige mener, at de kun i mindre grad eller slet ikke har fået en rimelig behandling. Blandt de 65+-årige er den tilsvarende andel 16 %.⁴⁵

SAMLIVSFORHOLD

COWIs tidligere analyser af arbejdsmarkedsområdet har ofte vist, at borgere, der er enlige, er mere udsatte end borgere, der er gift eller samlevende. Denne undersøgelse tyder ligeledes på, at enlige og samlevende oplever forskellige vilkår. Borgere, der er enlige, har ikke samme vurdering af kommunernes sagsbehandling som borgere, der er gift eller samlevende.

Enlige finder det således sværere at søge kommunen om hjælp end borgere, der er samlevende. 32 % af de enlige mener, at det var svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp, mens dette kun er tilfældet for 17 % af de samlevende.

Samtidig har de enlige borgere sværere ved at forstå kommunens kommunikation. 26 % af de enlige mener, at kommunens kommunikation kun i mindre grad eller slet ikke var nem at forstå, mens den tilsvarende andel er 17 % blandt borgere, der er gift eller samlevende.

De enlige borgere i undersøgelsen er desuden mere skeptiske over for digital kommunikation end de, der er samlevende. Omkring halvdelen af

de enlige (49 %) mener, at det kun i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Blandt de samlevende er andelen 32 %.

Alt i alt mener de enlige ikke i samme grad som de samlevende, at de har fået en rimelig behandling af kommunen. 25 % af de enlige svarer "i mindre grad" eller "slet ikke" til spørgsmålet om, hvorvidt kommunen samlet set har givet dem en rimelig behandling. Blandt samlevende er denne andel 17 %.

ETNISK BAGGRUND

Undersøgelsen viser, at der er en række forskelle på, hvordan borgere med dansk og anden etnisk baggrund vurderer kommunernes sagsbehandling. En del af årsagen kan være, at borgere med dansk baggrund hyppigere har fået medhold i deres sag end borgere med anden etnisk baggrund. 88 % af borgerne med dansk baggrund mener, at de har fået medhold i sagen, mod 75 % af borgerne med anden etnisk baggrund.

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk udtrykker i højere grad skepsis i forhold til digital kommunikation end borgere med dansk baggrund. 37 % af borgerne med dansk baggrund mener, at det i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Den tilsvarende andel er 47 % blandt borgere med anden etnisk baggrund.

Samtidig mener borgere med anden etnisk baggrund hyppigere, at sagsbehandleren i højere grad burde have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Det er tilfældet for 57 % af disse borgere. Andelen er 43 % blandt borgere med dansk baggrund.

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk vurderer også hyppigere, at kommunen i højere grad burde tilbyde hjælp med at skrive og aflevere en klage. 40 % af borgerne med anden etnisk baggrund end dansk giver udtryk for dette. Blandt borgere med dansk baggrund er den tilsvarende andel 24 %.

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk oplever hyppigere, at kommunens kommunikation ikke har været venlig og hensynsfuld. 28 % af borgerne med anden etnisk baggrund oplyser, at kommunens kommunikation kun i mindre grad eller slet ikke har været venlig og hensynsfuld. Blandt borgere med dansk baggrund er den tilsvarende andel 18 %.

Borgere med anden etnisk baggrund vurderer samtidig hyppigere, at kommunen ikke har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. 47 % af borgerne med anden etnisk baggrund mener således, at kommunen i mindre grad eller slet ikke har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Blandt borgere med dansk baggrund er denne andel 32 %.

Alt i alt giver borgere med anden etnisk baggrund end dansk hyppigere udtryk for, at de ikke mener, at kommunen har givet dem en rimelig behandling. Det er tilfældet for 29 % af disse borgere. Blandt borgerne med dansk baggrund er den tilsvarende andel 19 %.

UDDANNELSE

Der er en vis sammenhæng mellem borgernes uddannelsesbaggrund og deres vurdering af kommunernes sagsbehandling. På nogle områder ville borgere uden en kompetencegivende uddannelse eller borgere med en erhvervsfaglig uddannelse således gerne have haft mere hjælp eller information af kommunen – eller mulighed for at fortælle, hvad de mente om sagen.

Det er i særlig grad borgere med en erhvervsfaglig uddannelse og borgere uden en kompetencegivende uddannelse, der vurderer, at det ville have været en fordel for dem at få mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at få en bisidder med til møderne. Det gælder for godt halvdelen af borgerne uden en kompetencegivende uddannelse eller med en erhvervsfaglig uddannelse. Blandt borgere med en videregående uddannelse er det tilfældet for fire ud af 10.

Borgere med en erhvervsfaglig uddannelse oplever i mindre grad, at de fik mulighed for at fortælle kommunen, hvad de mente om sagen, end borgere uden en kompetencegivende uddannelse. Borgere uden en kompetencegivende uddannelse oplever igen i mindre grad end borgere med en videregående uddannelse, at de har fået mulighed for at fortælle, hvad de mente om sagen. 45 % af borgerne med en erhvervsfaglig uddannelse oplyser, at de kun i mindre grad eller slet ikke fik mulighed for at fortælle kommunen, hvad de mente om sagen. Blandt borgere med en videregående uddannelse er andelen 33 %, og blandt borgere uden en kompetencegivende uddannelse er andelen 37 %.

Endelig er der lidt hyppigere ønske om, at kommunen tilbyder hjælp med at skrive og aflevere en klage, blandt borgere uden en kompetencegivende uddannelse end blandt borgere med en erhvervsfaglig uddannelse, der igen lidt hyppigere end borgere med en videregående uddannelse ønsker hjælp. 28 % af borgerne uden en kompetencegivende uddannelse giver udtryk for dette mod 19 % af borgerne med en videregående uddannelse.

FUNKTIONSNEDSÆTTELSE

Der er stor forskel på vurderingen af kommunernes sagsbehandling, alt efter om borgerne har en funktionsnedsættelse eller ej. Borgere med

en funktionsnedsættelse kender hyppigere deres sagsbehandler og har også hyppigere fået information om muligheden for at få en bisidder med til møderne, men generelt efterlyser de endnu mere information, og at sagsbehandleren i højere grad lytter til dem og taler sagen igennem med dem. Samlet set mener borgere med en funktionsnedsættelse ikke lige så hyppigt som borgere uden en funktionsnedsættelse, at de har fået en rimelig behandling, hvor der er taget hensyn til alle vigtige forhold.

Borgere, der har en funktionsnedsættelse, dvs. borgere, der er alvorligt eller noget hæmmede, er mere skeptiske over for digital kommunikation end borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse. 46 % af de borgere, der oplyser, at de er funktionshæmmede, mener, at det i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Den tilsvarende andel er 29 % blandt borgere, som ikke er funktionshæmmede.

Borgere med en funktionsnedsættelse oplyser hyppigere end borgere uden en funktionsnedsættelse, at de er blevet informeret af kommunen om, at de kan få en bisidder eller partsrepræsentant med til møderne. Det er tilfældet for 51 % af de funktionshæmmede borgere. Den tilsvarende andel er 37 % blandt borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse.

Ikke desto mindre efterlyser borgere med en funktionsnedsættelse mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at få en bisidder med til møderne. 55 % af de borgere, der er alvorligt eller noget hæmmede, mener, at det ville have været en fordel for dem at få mere information om dette. Blandt borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse, er denne andel 42 %.

Funktionshæmmede borgere oplever det hyppigere som svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp. Samtidig vurderer funktionshæmmede borgere hyppigere, at kommunens kommunikation kun i mindre grad eller slet ikke var nem at forstå.

Borgere med en funktionsnedsættelse mener hyppigere end borgere uden en funktionsnedsættelse, at sagsbehandleren i højere grad skulle have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Det er tilfældet for 48 % af de borgere, der er alvorligt eller noget funktionshæmmede, mens det er tilfældet for 38 % af de borgere, der ikke er funktionshæmmede.

Borgere med en funktionsnedsættelse vurderer desuden lidt hyppigere, at kommunen ikke har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen, end borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse. Det er tilfældet for 36 % af de borgere, der har en funktionsnedsættelse, mod 30 % af de borgere, der ikke har det.

Herudover mener funktionshæmmede lidt hyppigere end borgere, der ikke er funktionshæmmede, at kommunen i højere grad skulle have tilbudt hjælp med at skrive og aflevere en klage. 28 % af de borgere, der har en funktionsnedsættelse, giver således udtryk for dette, mens andelen er 22 % blandt borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse.

Alt i alt giver borgere med en funktionsnedsættelse oftere udtryk for, at de ikke mener, at kommunen har givet dem en rimelig behandling. Det er tilfældet for en fjerdedel (25 %) af de borgere, der har en funktionsnedsættelse. Blandt borgere uden en funktionsnedsættelse er den tilsvarende andel 14 %.

KOMMUNER

Der er visse forskelle på borgernes vurdering af kommunernes sagsbehandling, alt efter om de bor i velstående eller ikkevelstående kommuner, og om der er tale om by- eller landkommuner.

Borgernes vurdering af sagens oplysning – det vil sige vurderingen af, om kommunerne har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen – varierer således med kommunetypen. Borgerne i de ikkevelstående bykommuner giver udtryk for, at den behandlende kommune i højere grad har sat sig ind i sagens forhold, sammenlignet med borgerne i de øvrige kommuner. 43 % af borgerne i denne type kommune mener i høj grad, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Blandt borgere i velstående bykommuner er den tilsvarende andel 32 %, blandt borgere i velstående landkommuner er den 29 %, og blandt borgere i ikkevelstående landkommuner er den 35 %.

Borgerne i de ikkevelstående bykommuner mener samtidig hyppigere, at de i høj eller nogen grad har fået mulighed for at fortælle, hvad de mener om sagen, end borgerne i øvrige kommuner. Det er tilfældet blandt 68 % af borgerne i de ikkevelstående bykommuner. Den tilsvarende andel er 58 % blandt borgerne i de velstående bykommuner og de ikkevelstående landkommuner og 63 % blandt borgerne i de velstående landkommuner.

OPSUMMERING AF SPØRGEUNDERSØGELSENS RESULTATER

Det overordnede billede er, at borgerne er positive over for kommunernes sagsbehandling, men at der på visse områder er klare muligheder for forbedring. Som det er fremgået, indebærer den anvendte metode, at respondenterne er mere positive over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne, end de ville have været, hvis vi havde interviewet alle borgere, der har henvendt sig til kommunerne, dvs. også en større del af de borgere,

der har fået afslag på deres ansøgning. De viste resultater giver således et billede af, hvor mange der som minimum er kritiske eller negative over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne.

De områder, hvor der blandt andet er klare muligheder for forbedring, vedrører følgende:

- Knap halvdelen af borgerne i undersøgelsen mener ikke, de er blevet informeret om, hvornår kommunen senest ville have færdigbehandlet deres sag.
- En tredjedel mener ikke, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Det gælder i særlig grad for borgere med anden etnisk baggrund end dansk og borgere med funktionsnedsættelse.
- Fire ud af 10 borgere mener ikke, at kommunen har givet dem tilstrækkelig mulighed for at blive hørt i sagen.
- Knap halvdelen mener, at sagsbehandleren i højere grad burde have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Det gælder i særlig grad de 18-64-årige, borgere med anden etnisk baggrund end dansk og borgere med funktionsnedsættelse.
- Halvdelen mener, at det ville have været en fordel for dem, hvis de havde fået mere information om bisidderrollen. Det gælder i særlig grad de 35-64-årige, borgere uden en kompetencegivende uddannelse og borgere med en erhvervsfaglig uddannelse samt borgere med en funktionsnedsættelse.

- Fire ud af 10 borgere mener ikke, at digital kommunikation via e-mail og internettet er en god idé. Det gælder i særlig grad ældre, enlige, borgere med anden etnisk baggrund end dansk og borgere med en funktionsnedsættelse.
- Godt en fjerdedel af borgerne mener ikke, at de har haft en god dialog med kommunen om deres sag.
- Knap en tredjedel af de borgere, der ikke har fået medhold i sagen, mener ikke, at de har fået en begrundelse for afgørelsen.
- Halvdelen af de borgere, der ikke har fået medhold i sagen, mener ikke, at de har fået noget at vide om klagemulighederne.
- En femtedel af borgerne mener ikke, at de har fået en rimelig behandling. Det gælder i særlig grad for de 35-64-årige, enlige, borgere med anden etnisk baggrund end dansk og borgere med en funktionsnedsættelse.

BORGERNES OPLEVELSE AF SAGSBEHANDLINGEN I KOMMUNERNE

I dette kapitel analyseres borgernes oplevelse af kommunernes sagsbehandling i den rækkefølge, som en sag typisk forløber i. Sidst i kapitlet præsenteres desuden resultaterne af, hvordan forhold som borgernes køn, alder, civilstand, etnicitet, eventuel funktionsnedsættelse og kommunetype påvirker deres oplevelse af sagsbehandlingen.

DE UDVALGTE BORGERS SAGER

De borgere, der deltager i undersøgelsen, er udvalgt efter det overordnede kriterium, at de har fået en sag afgjort hos kommunen inden for et af de følgende sagsområder:

- Beskæftigelse, herunder ressourceforløb, revalidering, førtidspension, integration mv.
- Omsorg, herunder plejecentre, hjemmepleje, børne-/unge-/familieforanstaltninger.
- Sundhed og handicap.

Vi har i spørgeskemaet fokuseret på de sager, hvor borgerne senest havde kontakt med kommunen. Det drejer sig mere konkret om sager vedrørende:

- Kontante ydelser.
- Kommunal indsats.
- Hjælpebidler.
- Børne- og ungeforanstaltninger.

Sager vedrørende kontante ydelser kan fx være sager vedrørende kontanthjælp, uddannelseshjælp, sygedagpenge, integrationsydelse, førtidspension, personligt tillæg/helbredstillæg til folkepension, beboerindskudslån til almenbolig, ledighedsydelse, helbredstillæg og enkeltydelser.

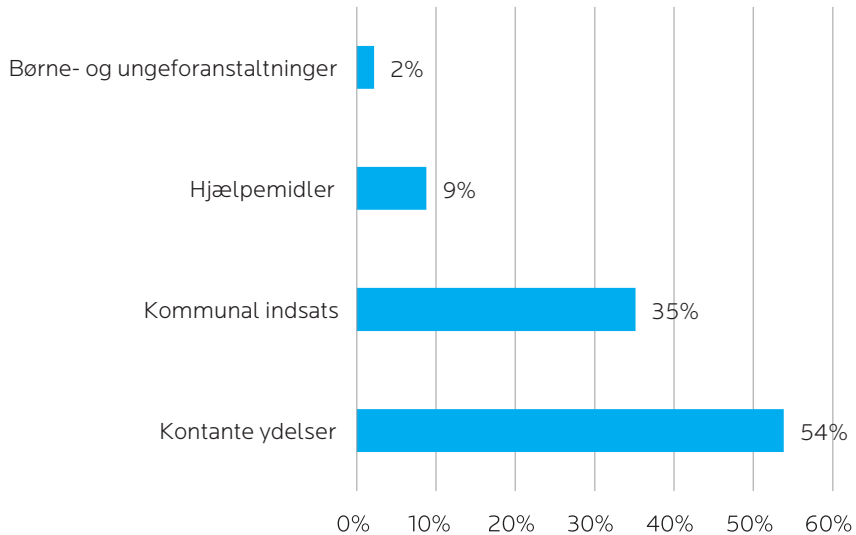
Sager vedrørende kommunal indsats kan fx være sager vedrørende hjemmehjælp, hjemmesygepleje, aktivering, ressourceforløb eller virksomhedspraktik, revalidering, botilbud, særlige dagtilbud og anden støtte til børn/unge med handicap samt forskellige typer af forebyggende foranstaltninger (sikkerhedsplaner, familiebehandling mv.), genoptræning, støtte-/kontaktperson og danskundervisning).

Sager vedrørende hjælpemidler kan fx være sager om personlige hjælpemidler og borgerstyret personlig assistance.

Sager vedrørende børne- og ungeforanstaltninger kan være forebyggende foranstaltninger vedrørende børn og unge, anbringelse af børn og unge mv.

Godt halvdelen af respondenterne har senest været i kontakt med kommunen i forbindelse med sager vedrørende kontante ydelser, mens godt en tredjedel af sagerne har vedrørt forskellige former for kommunale indsatser, jf. ovenfor. 9 % af sagerne drejer sig om hjælpemidler, mens 2 % af sagerne drejer sig om børne- og ungeforanstaltninger (Figur 1).

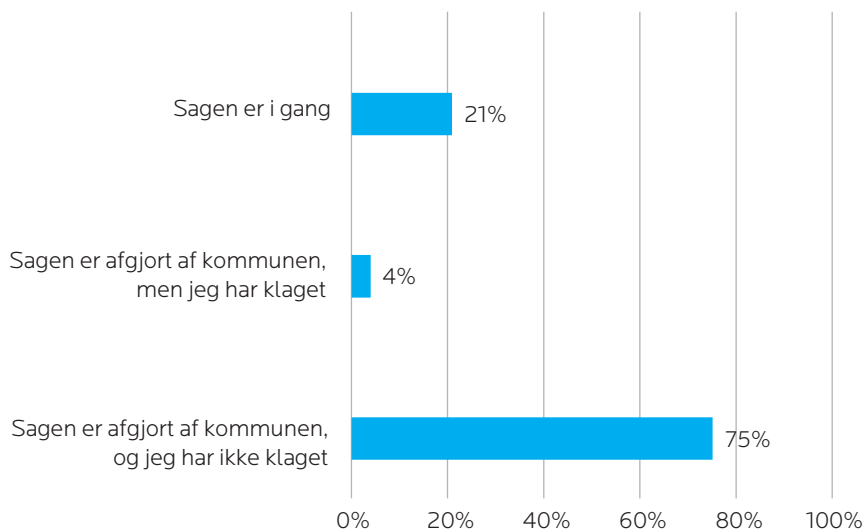
FIGUR 1
SENESTE SAG HOS KOMMUNEN INDEN FOR ET AF DE RELEVANTE OMRÅDER.



Note: n=1138. Spørgsmål: I hvilken forbindelse havde du senest haft kontakt med kommunen? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist i figuren.

Figur 2 viser status på borgernes sager. 21 % af sagerne er stadig i gang, mens 79 % af sagerne er afgjort. I ca. 75 % af sagerne oplyser borgerne, at sagen er afgjort, uden at borgeren har klaget over forløbet, mens borgeren har klaget over sagen i omkring 4 % af sagerne.

FIGUR 2
STATUS PÅ BORGERNES SAGER.



Note: n=1138. Spørgsmål: Er sagen afgjort, eller er den stadig i gang? Nægtre og ved ikke-besvarelser er ikke vist i figuren.

SAGENS INDLEDNING

Denne del af analysen drejer sig om borgernes oplevelse af sagens indledende faser, dvs. hvem startede forløbet, hvordan har borgerne fundet information om deres sag, og hvor meget hjælp har de fået af kommunen.

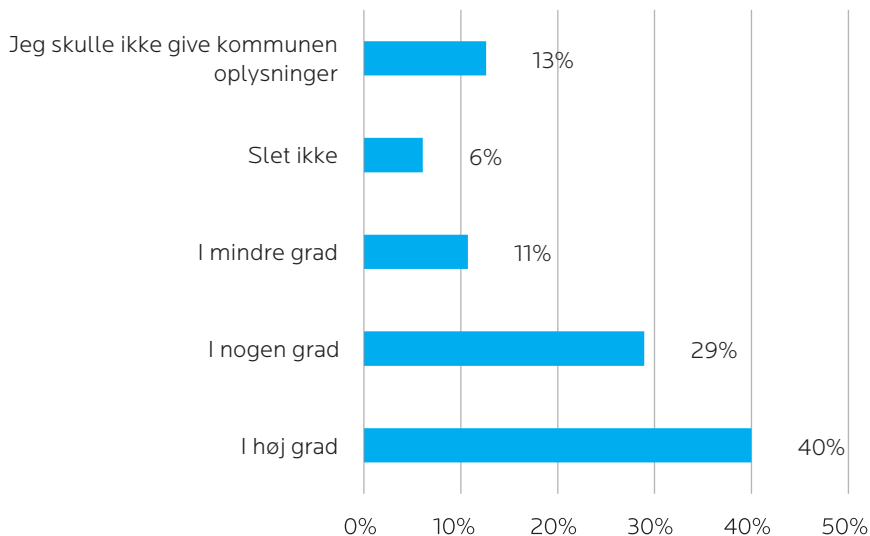
I de fleste tilfælde har borgerne selv startet sagsforløbet. Det er tilfældet i 56 % af sagerne. I omkring en fjerdedel af sagerne er sagen startet på kommunens initiativ. Kun en relativt lille del (17 %) af borgerne oplyser, at

sagen er blevet startet af andre end dem selv eller kommunen. I analyserne har vi ikke fundet tegn på, at det har betydning for tilfredsheden med sagsforløbet og kommunens behandling af sagen, hvem der har startet sagsforløbet.

Næsten syv ud af 10 borgere oplever, at det er nemt at finde de oplysninger, de skal give kommunen. 17 % af borgerne giver imidlertid udtryk for, at det har voldt dem problemer, jf. Figur 3.

FIGUR 3

I HVILKEN GRAD OPLEVER BORGERNE, AT DET ER NEMT AT FINDE DE OPLYSNINGER, DE SKAL GIVE KOMMUNEN?



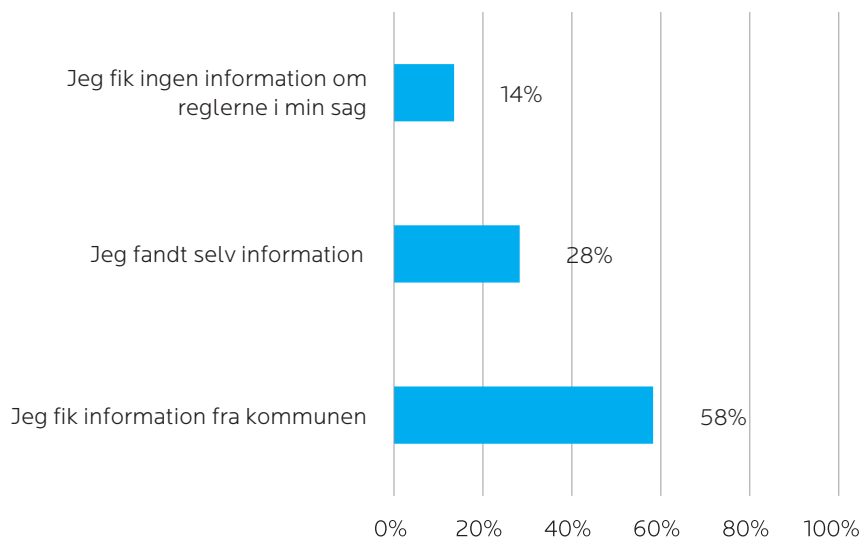
Note: n=1138. Spørgsmål: I hvilken grad fik du tilstrækkelig information om, hvilke oplysninger du skulle give kommunen?

Ca. seks ud af 10 borgere giver udtryk for, at de er blevet informeret af kommunen om reglerne i deres sag. 28 % angiver, at de selv fandt informationerne.

14 % af borgerne mener ikke, de har fået information om reglerne, der er gældende i deres sag.

FIGUR 4

HVORDAN FÅR BORGERNE INFORMATION OM DE RELEVANTE REGLER I SAGERNE?

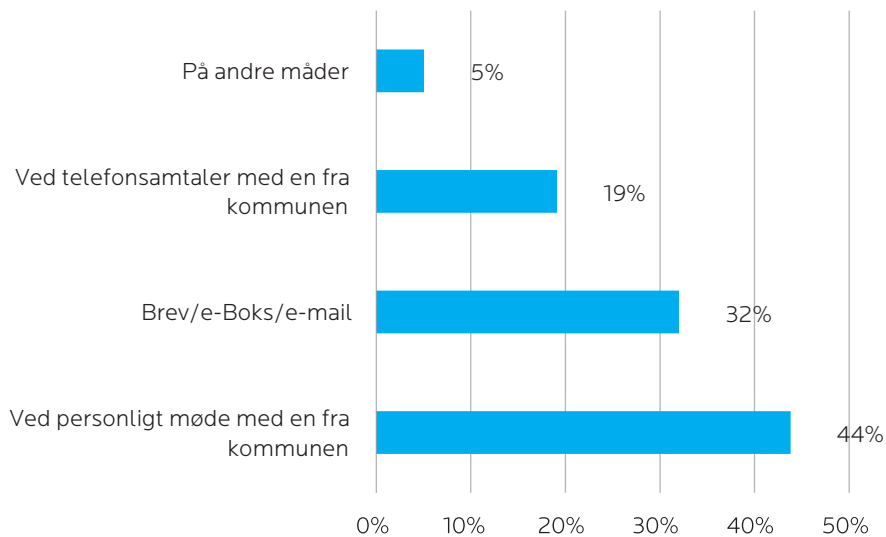


Note: n=1138. Spørgsmål: Hvordan fik du information om reglerne i sagen? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Vi har spurgt de borgere, der fik information om reglerne i sagen fra kommunen, hvordan de fik denne information. 44 % af borgerne fik information om reglerne i deres sag ved personlig kontakt med en medarbejder fra kommunen, jf. Figur 5. Lidt over 32 % oplyser, at de fik informationerne skriftligt, dvs. via brev eller digital post. Ca. en femtedel af borgerne giver udtryk for, at de fik information via telefonen, mens de resterende ca. 5 % fik information på andre måder.

FIGUR 5

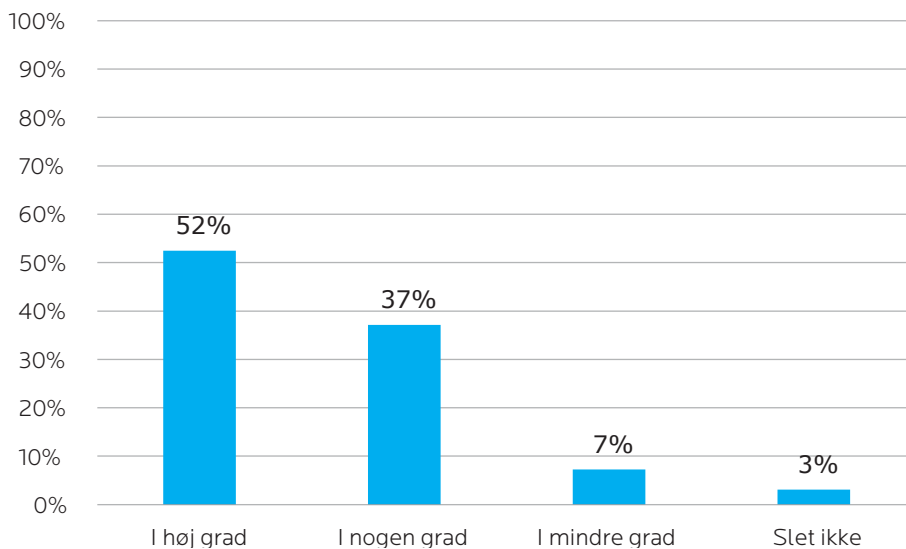
HVORDAN FIK BORGERNE INFORMATION FRA KOMMUNEN OM REGLERNE I SAGEN?



Note: n=712. Figuren omfatter alene borgere, der fik information fra kommunen. Spørgsmål: **Hvordan fik du informationer fra kommunen om reglerne i sagen?**

FIGUR 6

I HVILKEN GRAD FIK BORGEREN TILSTRÆKKELIG INFORMATION OM REGLERNE PÅ DET OMRÅDE, SAGEN DREJEDE SIG OM?



Note: n=712. Figuren omfatter alene borgere, der fik information fra kommunen. Spørgsmål: I hvilken grad fik du tilstrækkelig information om reglerne på det område, sagen drejede sig om? Ved ikke-besvarelser og nægtelser er ikke vist.

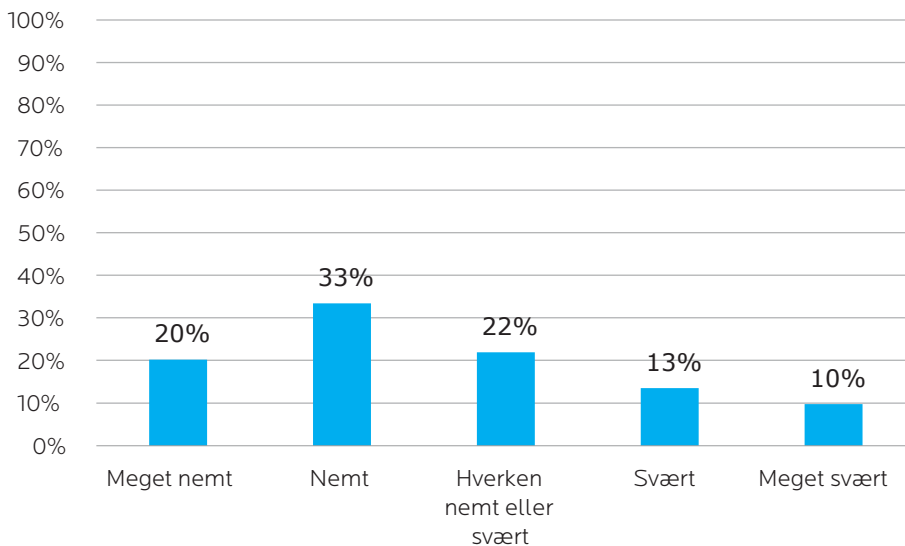
Ni ud af 10 af de borgere, der fik deres information fra kommunen, mener, at de i høj grad eller i nogen grad har fået tilstrækkelig information om reglerne på det område, som sagen drejede sig om, som det ses i Figur 6.

Vi har spurgt de borgere, der selv eller med hjælp fra familie, venner eller bekendte har startet sagen, hvor nemt eller svært det var at ansøge kommunen om hjælp. Spørgsmålet er et udtryk for, i hvilken grad borgere,

der selv har startet sagen, synes, det er nemt at få hjælp fra det kommunale system. Mere end halvdelen af de adspurgte borgere mener, at det var meget nemt eller nemt at ansøge kommunen om hjælp. Op imod en fjerdedel giver udtryk for, at det var svært eller meget svært, jf. Figur 7.

FIGUR 7

HVOR NEMT ELLER SVÆRT VAR DET AT ANSØGE KOMMUNEN OM HJÆLP?

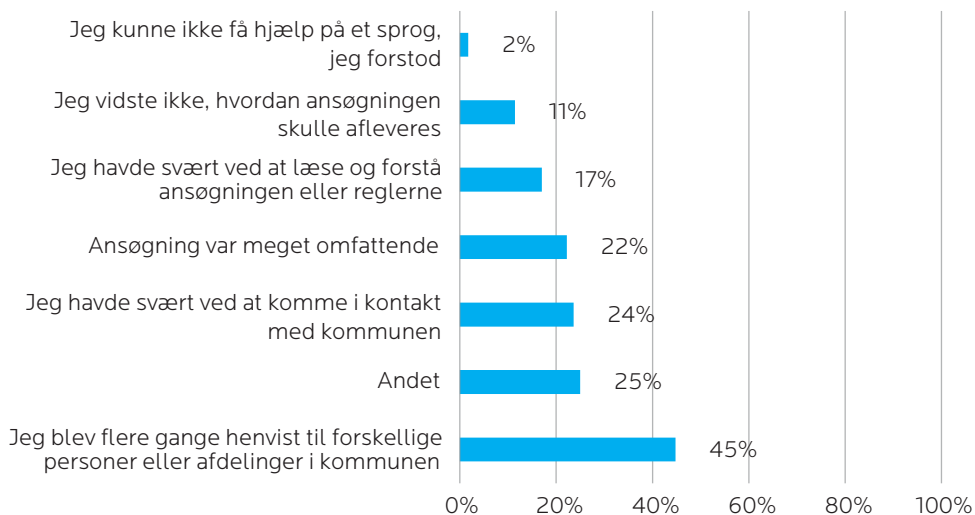


Note: n=662. Figuren omfatter borgere, der selv har startet sagen – evt. med hjælp fra familie, venner eller bekendte. Spørgsmål: **Hvor nemt eller svært var det at ansøge kommunen om hjælp?** Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

En yderligere analyse tyder på, at der er en klar sammenhæng mellem vurderingen af, hvor svært det var at ansøge kommunen om hjælp, og om man fik medhold i sin sag. De borgere, som fandt det nemt at ansøge kommunen om hjælp, har i højere grad fået medhold i sagen end de borgere, der fandt det svært at ansøge kommunen om hjælp. 41 % af dem, der fandt det svært at ansøge kommunen om hjælp, fik således ikke medhold i deres sag. Blandt dem, der fandt det nemt at ansøge kommunen om hjælp, var det kun 5 %, der ikke fik medhold.

Resultatet **kan** være udtryk for, at vanskeligheder med at finde ud af ansøgningsprocessen og kravene til ansøgningen spiller en rolle for, om borgerne får medhold i deres sag. Det ville i sig selv ikke være overraskende. Det er dog også sandsynligt, at medhold/ikke medhold i sagen påvirker vurderingen af, hvorvidt det var nemt eller svært at ansøge kommunen om hjælp.

Vi har bedt de borgere, der ikke fandt det nemt eller meget nemt at ansøge kommunen om hjælp, om at udpege, hvad der gav problemer. Næsten halvdelen nævner, at en af årsagerne var, at de flere gange blev henvist til forskellige personer eller afdelinger i kommunen. Op imod en fjerdedel peger på, at de havde svært ved at komme i kontakt med kommunen, eller at ansøgningen, der skulle udformes, var meget omfattende. Herudover oplevede 17 %, at de havde svært ved at læse og forstå ansøgningen eller reglerne, og 11 % nævner, at de ikke vidste, hvordan ansøgningen skulle afleveres. 2 % svarer, at de ikke kunne få hjælp på et sprog, de forstod.

FIGUR 8**BORGERNES OPFATTEDE KILDER TIL PROBLEMER I ANSØGNINGSFASEN.**

Note: n=288. Figuren omfatter borgere, der ikke fandt det nemt eller meget nemt at ansøge kommunen om hjælp. Spørgsmål: *Hvorfor var det ikke nemt at ansøge kommunen om hjælp?*

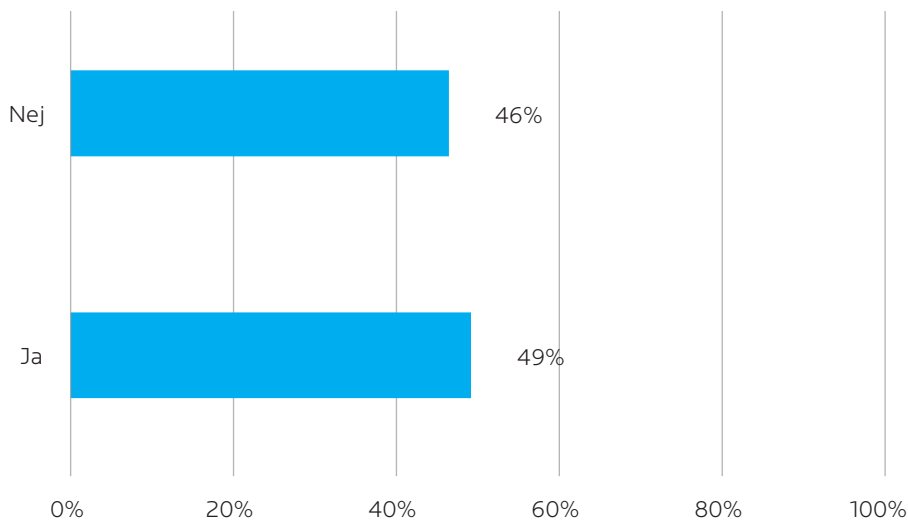
En relativt stor gruppe (25 %) har angivet "Andet" som årsagen til deres problem i ansøgningsfasen. Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvad der ligger i dette svar.

SAGENS BEHANDLING

Der er stor forskel på, hvorvidt borgerne oplever, at de får oplysninger om, hvornår sagen kan forventes afgjort. Næsten halvdelen af borgerne nævner, at de ikke blev informeret om, hvornår kommunen senest ville have færdigbehandlet deres sag, jf. Figur 9.

FIGUR 9

OPLEVER BORGERNE AT FÅ INFORMATION OM, HVORNÅR SAGEN SENEST AFGØRES?

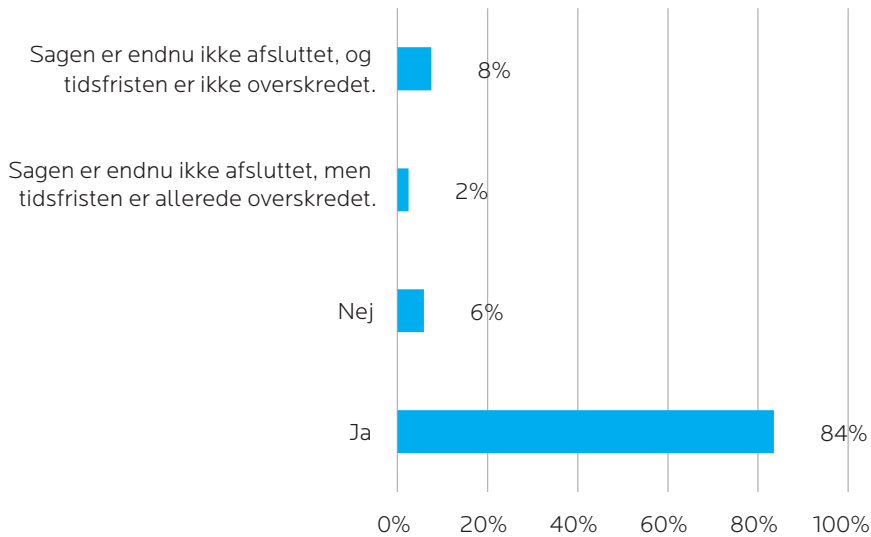


Note: n=1137. Spørgsmål: Informerede kommunen dig om, hvornår din sag senest ville blive afgjort? Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

Der er klar statistisk sammenhæng mellem borgernes oplysning om, hvorvidt de fik information om afgørelsestidspunktet, og spørgsmålet om, hvorvidt de fik medhold i sagen eller ej. Det kan antagelig ses som udtryk for, at borgernes svar også er påvirket af, hvordan sagen endte. Ikke desto mindre oplyser 35 % af de borgere, der fik medhold i sagen, at de ikke blev informeret af kommunen om, hvornår deres sag ville blive afgjort.

FIGUR 10

OPLEVER BORGERNE, AT SAGERNE BLIVER AFGJORT INDEN FOR DEN OPLYSTE TIDSFRIST?



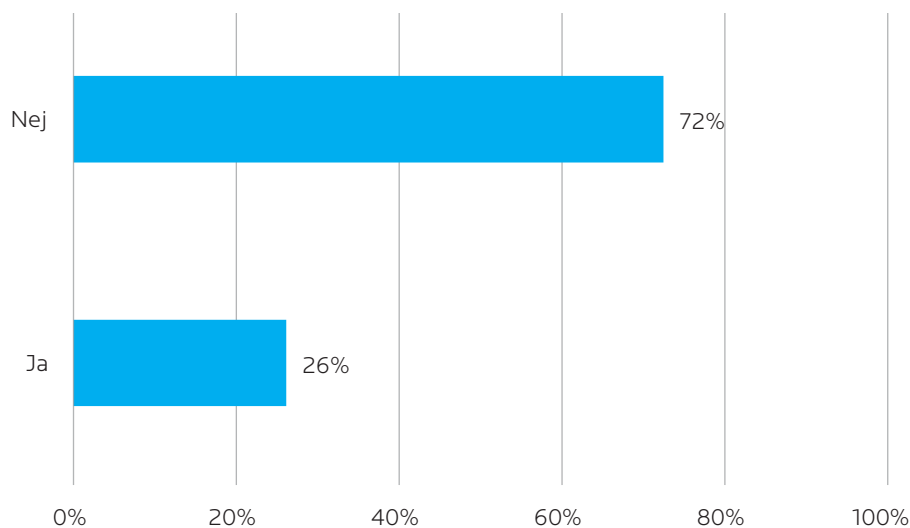
Note: n=576. Figuren omfatter borgere, der selv har oplyst, at de fik information om, hvornår sagen senest ville blive afgjort. Spørgsmål: **Blev sagen afgjort inden for tidsfristen?** Nægtene og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

84 % af de borgere, der svarer, at de fik oplyst det seneste afgørelsestidspunkt, oplyser, at deres sag blev afgjort inden for den angivne tidsfrist (Figur 10). Yderligere 8 % svarer, at sagen ikke er afsluttet endnu, men at tidsfristen heller ikke er overskredet. De sidste 8 % oplyser, at tidsfristen blev overskredet.

Blandt disse 8 % af borgerne, der ikke oplevede, at deres sag blev behandlet inden for fristen, mener 26 %, at kommunen informerede dem om, at sagen ikke ville blive afgjort til tiden (Figur 11).

FIGUR 11

OPLEVER BORGERNE AT FÅ BESKED, NÅR KOMMUNENS SAGSFRIST IKKE KAN OVERHOLDES?

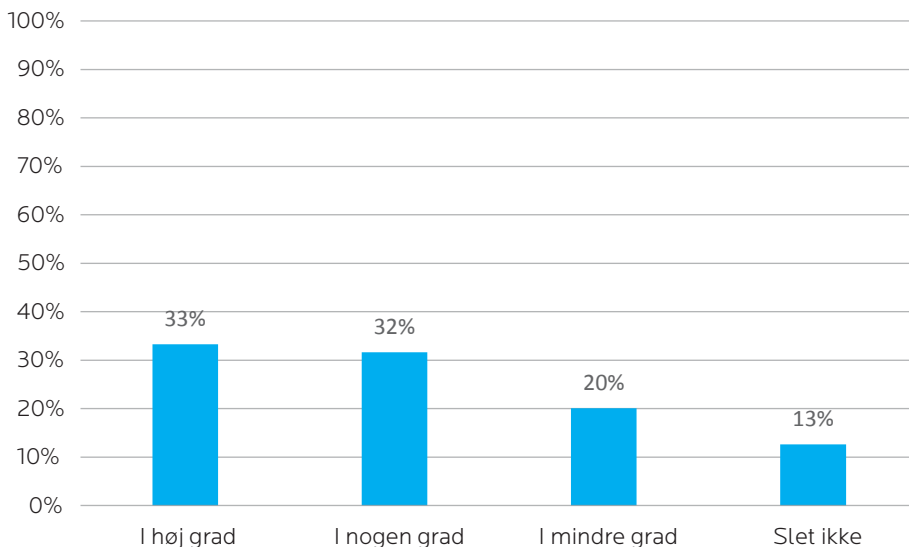


Note: n=43. Figuren omfatter borgere, der har oplevet overskridelse af det oplyste tidspunkt for sagens afgørelse. Spørgsmål: **Informerede kommunen dig om, at sagen ikke ville blive afgjort til tiden?** Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Formålet med Figur 12 er at indfange den såkaldte officialmaksime⁴⁶ i kommunens sagsbehandling. Det juridiske princip kan kort beskrives således: Ansvar for at belyse borgerens sag fyldestgørende ligger principielt hos den behandlende myndighed. Vi har derfor spurgt borgerne, i hvilken grad det er deres indtryk, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Som det fremgår af Figur 12, oplever to tredjedele af de udsatte borgere, at kommunen har sat sig ind i sagens forhold, mens en tredjedel har oplevet det modsatte. 13 % mener slet ikke, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen.

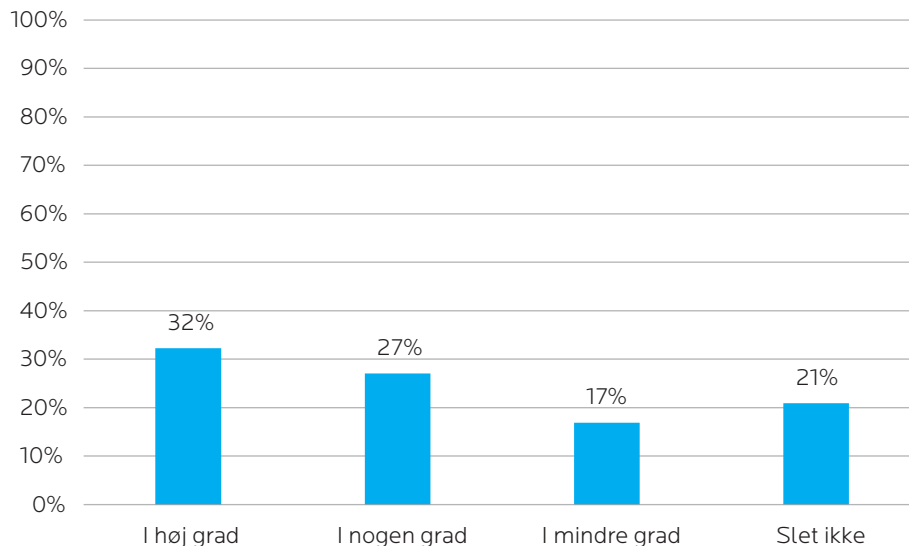
FIGUR 12

OPLEVER BORGERNE, AT KOMMUNEN HAR SAT SIG IND I SAGENS FORHOLD? (OFFICIALMAKSIMEN).



Note: n=1137. Spørgsmål: I hvilken grad er det dit indtryk, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen? Nægttere og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Borgere, der har fået medhold, mener i højere grad, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Det er tilfældet for tre fjerdedele i denne gruppe. Omvendt vurderer de borgere, der ikke har fået medhold, i højere grad, at kommunerne ikke har sat sig ind i deres sag. Det er tilfældet for tre fjerdedele af disse borgere.

FIGUR 13**BORGERNES FØLELSE AF AT BLIVE HØRT I SAGEN.**

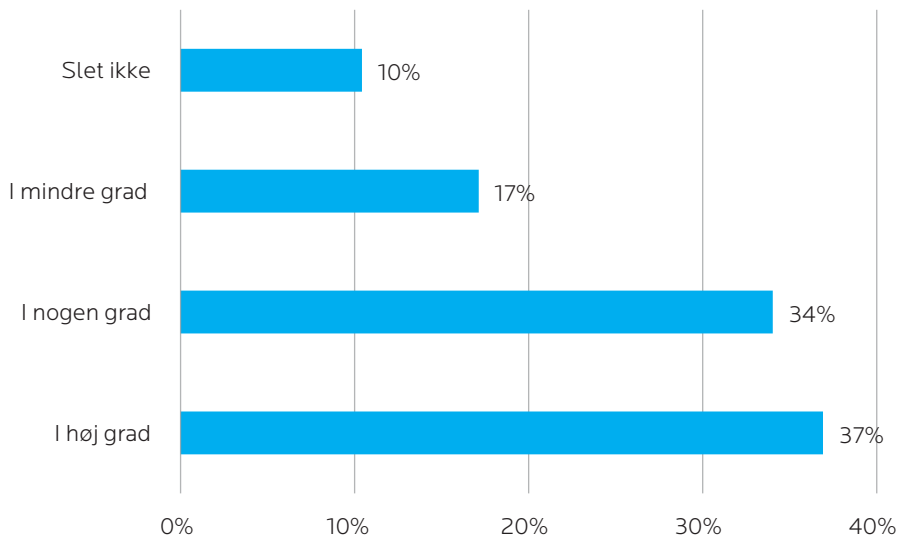
Note: n=1137. Spørgsmål: I hvilken grad gav kommunen dig mulighed for at fortælle, hvad du mente om sagen? Nægttere og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

For at få et indblik i, om borgerne føler sig hørt i forbindelse med kommunernes sagsbehandling, har vi spurgt, i hvilken grad kommunen gav dem mulighed for at fortælle, hvad de mente om sagen. Spørgsmålet er

dermed en indikation på partshøringsprincippet, omend det udelukkende er baseret på borgernes oplevelse. Ca. 60 % af de adspurgte borgere mener i nogen eller høj grad, at kommunen har givet dem mulighed for at fortælle deres syn på sagen (Figur 13). Samtidig giver omkring 40 % af borgerne imidlertid udtryk for, at de kun i mindre grad eller slet ikke har haft mulighed for at blive hørt i sagen. Godt en femtedel af borgerne mener således slet ikke, at de har haft mulighed for at blive hørt i sagen.

FIGUR 14

BORGERNES OPFATTELSE AF, OM DE HAR HAFT EN GOD DIALOG MED KOMMUNEN.



Note: n=1137. Spørgsmål: I hvilken grad har du haft en god dialog med kommunen om sagen? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

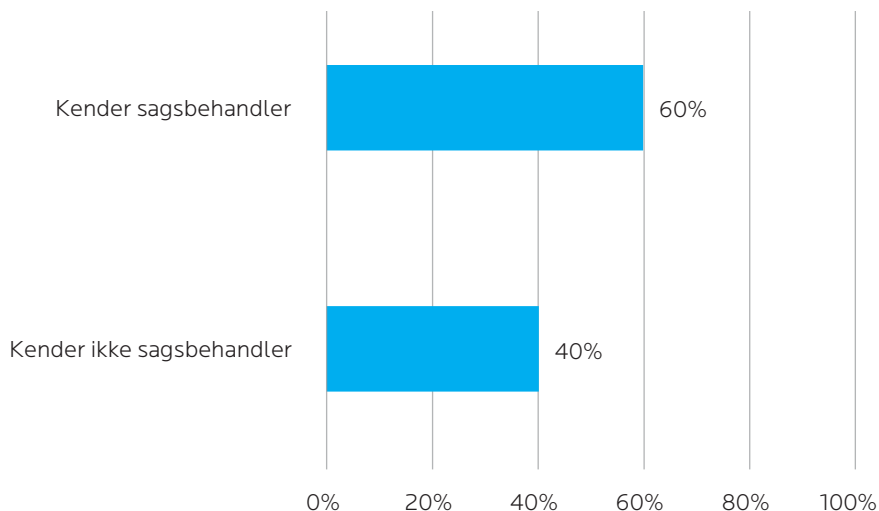
Syv ud af 10 borgere mener, at der har været en god dialog omkring sagen. Det fremgår af Figur 14, der viser borgernes vurdering af, i hvilken grad de har haft en

god dialog med kommunen om deres sag. 71 % har svaret, at der i nogen grad eller i høj grad har været en god dialog med kommunen i sagen. Resten, dvs. lidt over en fjerdedel, oplever ikke, at de har haft en god dialog med kommunen om sagen.

Seks ud af 10 af de adspurgte borgere giver udtryk for, at de vidste, hvem deres sagsbehandler var, imens sagen var i gang. Derimod giver ca. 40 % udtryk for det modsatte, dvs. at de ikke kender deres sagsbehandler eller ikke mener, at de har en fast sagsbehandler. Fordelingen er vist i Figur 15.

FIGUR 15

HAR BORGERNE EN OPFATTELSE AF AT KENDE DERES SAGSBEHANDLER IGENNEM SAGSBEHANDLINGEN?



Note: n=1137. Spørgsmål: Vidste du, hvem din sagsbehandler eller kontaktperson i kommunen var, da sagen var i gang? Ved du, hvem din sagsbehandler eller kontaktperson i kommunen er? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

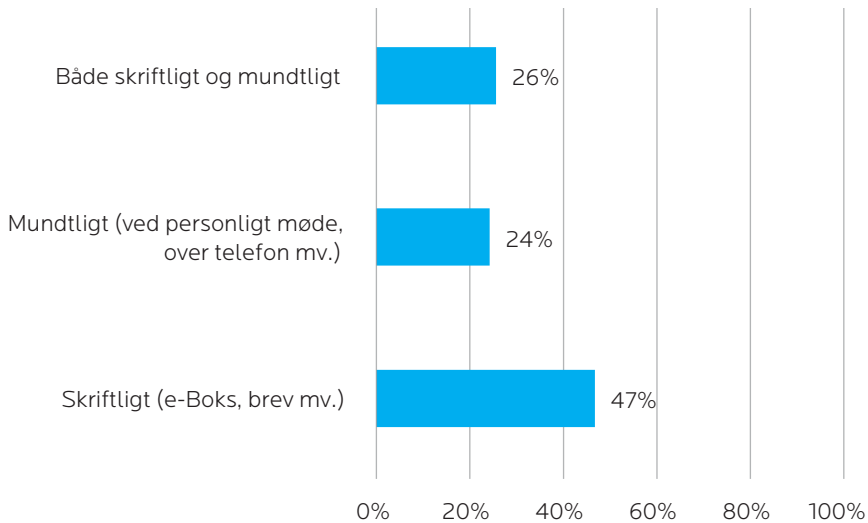
SAGENS AFGØRELSE

I dette afsnit vil vi se nærmere på de borgere, der har fået en afgørelse i deres sag. Vi har blandt andet bedt borgerne om at vurdere afgørelsens form, og i hvilken grad afgørelsen var til at forstå.

Syv ud af 10 borgere oplyser, at de modtog afgørelsen skriftligt, dvs. med digital post, brev, e-mail mv. (Figur 31). Hver fjerde oplyser, at de både modtog deres afgørelse skriftligt og mundtligt, mens 24 % oplyser, at de udelukkende modtog deres afgørelse mundtligt.

FIGUR 16

HVILKEN FORM HAR BORGEREN OPLEVET AT FÅ AFGØRELSEN I?

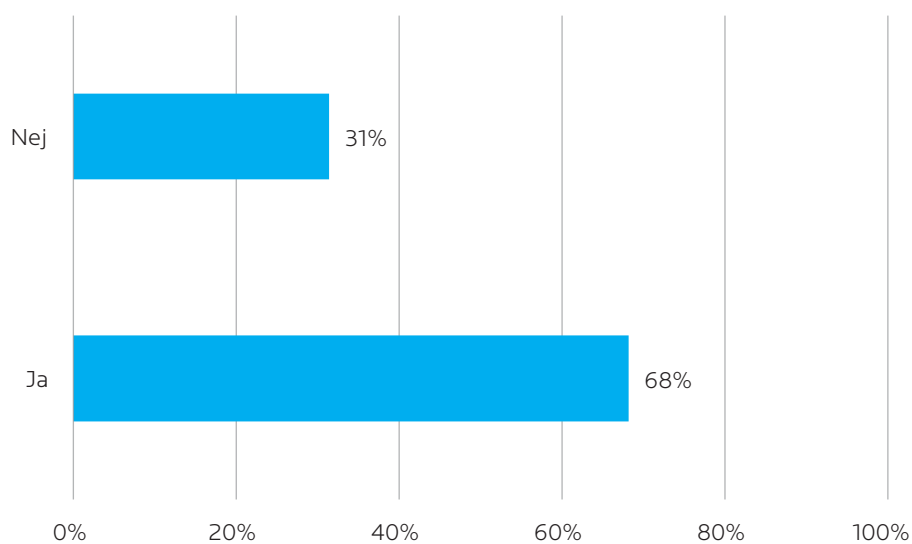


Note: n=903. Figuren omfatter borgere, der har fået deres sag afgjort. Spørgsmål: **Fik du afgørelsen skriftligt eller mundtligt?** Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Vi har spurgt de borgere, der ikke fik fuldt medhold i deres sag, hvorvidt de fik en begrundelse for afgørelsen. To tredjedele (68 %) af borgerne oplyser, at de fik en begrundelse, mens 31 % svarer, at de ikke har fået en begrundelse (Figur 17).

FIGUR 17

OPLEVER BORGERNE AT FÅ EN BEGRUNDELSE, NÅR DE IKKE FÅR MEDHOLD I DERES SAG?

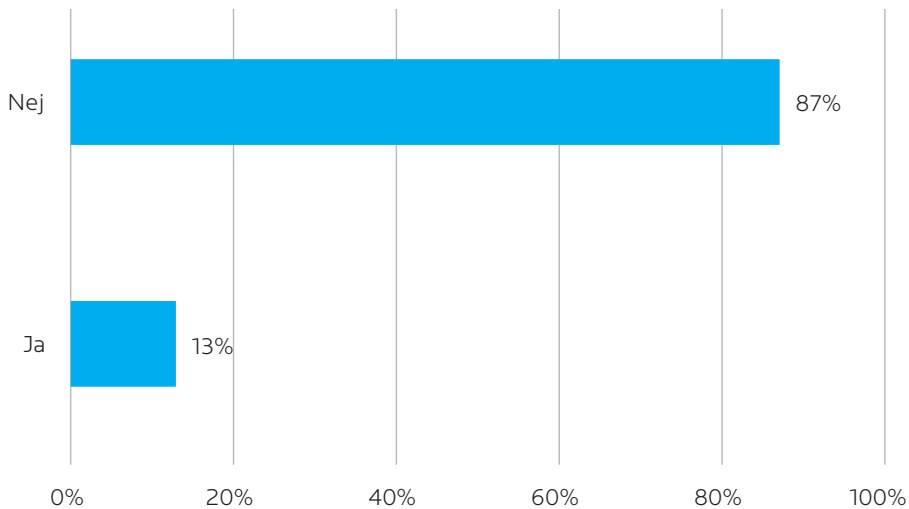


Note: n=301. Figuren omfatter borgere, der ikke oplevede at få fuldt medhold i deres sag. Spørgsmål: Fik du en begrundelse for afgørelsen? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Blandt de borgere, der i første omgang har givet udtryk for, at de ikke fik en begrundelse, har 13 % bedt om at få en begrundelse fra kommunen (Figur 18). Alle borgere, der har anmodet kommunen om en begrundelse, oplyser, at de også har fået den.

FIGUR 18

BORGERE, DER OPLYSER, AT DE IKKE HAR FÅET EN BEGRUNDELSE – HAR DE BEDT OM EN?



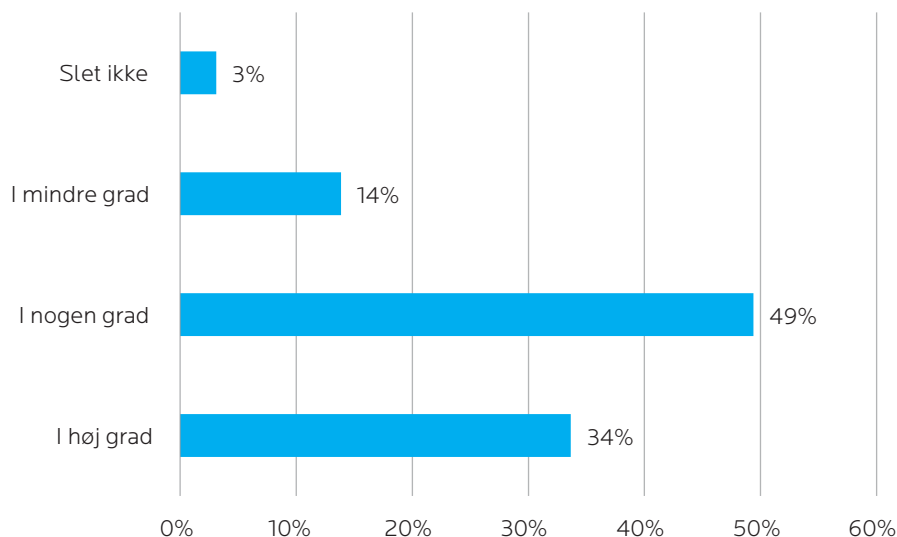
Note: n=60. Figuren omfatter borgere, der har oplyst, at de ikke fik en begrundelse. Spørgsmål: **Bad du om en begrundelse?**

Overordnet ser borgerne ud til lidt bedre at kunne forstå den mundtlige begrundelse end den skriftlige. Det fremgår af Figur 19 og Figur 20.

Figur 19 indikerer, at borgerne i overvejende grad betragter kommunernes mundtlige begrundelser som forståelige. Otte ud af 10 borgere mener, at begrundelsen i høj grad eller i nogen grad var forståelig. Knap en femtedel mener, at begrundelsen kun i mindre grad eller slet ikke var forståelig.

FIGUR 19

BORGERNES OPLEVELSE AF, OM KOMMUNENS MUNDTLIGE BEGRUNDELSE VAR FORSTÅELIG.

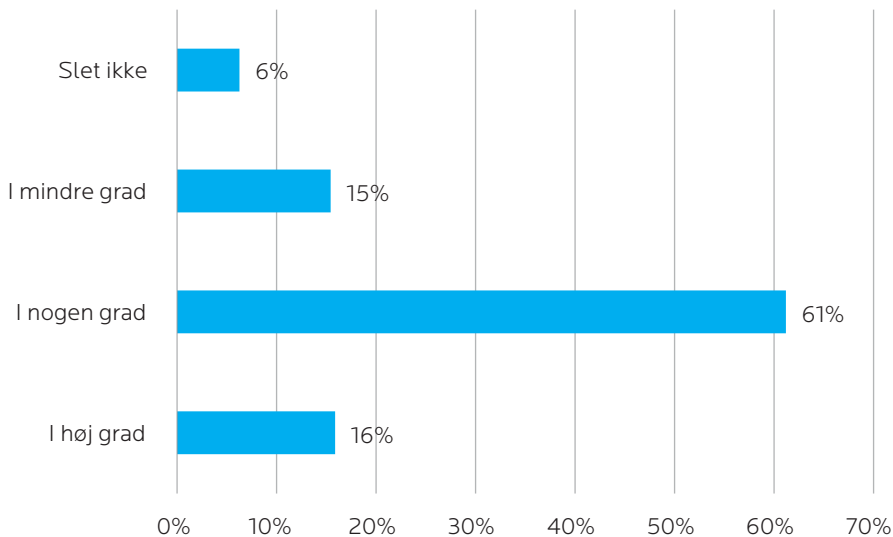


Note: n=60. Figuren omfatter borgere, som har fået en mundtlig begrundelse. Spørgsmål: **I hvilken grad blev kommunens begrundelse sagt på en forståelig måde?** Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

De borgere, som fik en skriftlig begrundelse, blev spurgt, hvorvidt begrundelsen var skrevet på en forståelig måde. Størstedelen (61 %) af de, der modtog en skriftlig begrundelse, betragter kommunens begrundelse som i nogen grad forståelig, som det fremgår af den følgende figur. 16 % mener, at begrundelsen i høj grad var forståelig. En femtedel af borgerne mener, at den skriftlige begrundelse i mindre grad eller slet ikke var forståelig.

FIGUR 20

OPLEVEDE BORGERNE KOMMUNENS SKRIFTLIGE BEGRUNDELSE SOM FORSTÅELIG?



Note: n=95. Figuren omfatter borgere, som har fået en skriftlig begrundelse. Spørgsmål: **I hvilken grad var kommunens begrundelse skrevet på en forståelig måde?** Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

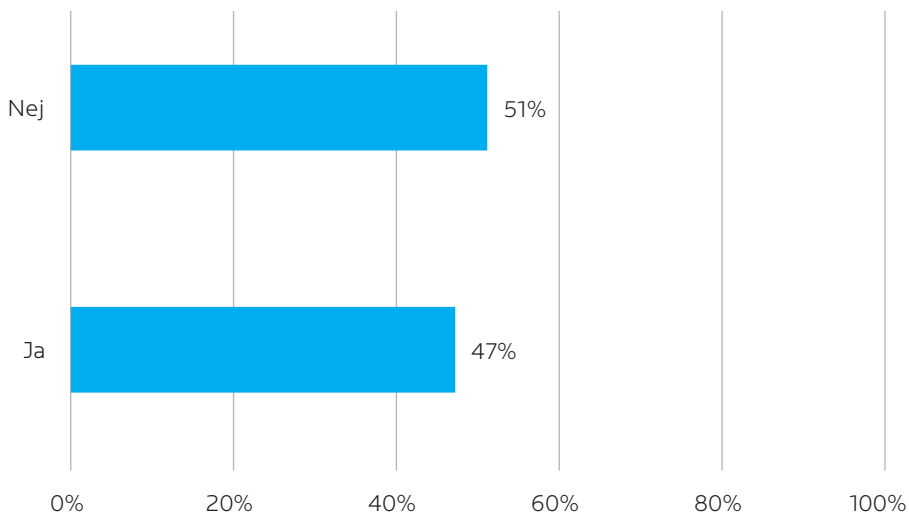
KLAGER

Relativt få af de adspurgte borgere har udnyttet muligheden for at klage. Som det fremgik af Figur 2, oplyser kun 4 % af borgerne, at deres sag er blevet afgjort af kommunen, og at de har klaget.

Omkring halvdelen af borgerne, som giver udtryk for, at de ikke har fået medhold i deres sag, mener ikke, at de fra kommunen har fået noget at vide om klagemulighederne (Figur 21).

FIGUR 21

OPLEVER BORGERNE AT BLIVE INFORMERET OM MULIGHEDEN FOR AT KLAGE?

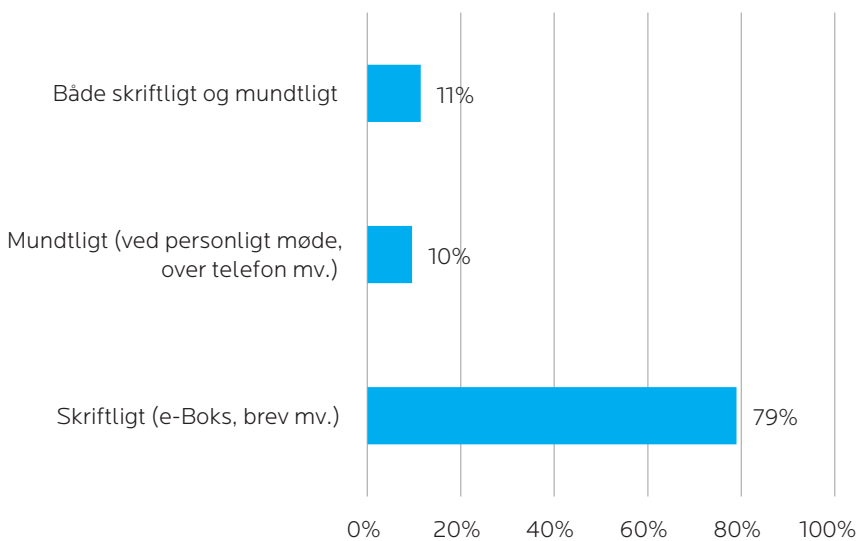


Note: n=301. Figuren omfatter borgere, der ikke mener, de fik fuldt medhold i sagen. Spørgsmål: **Informerede kommunen dig om, hvordan du kunne klage over afgørelsen?** Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

Blandt borgere, som oplyser, at de er blevet informeret om klagemuligheder, giver 90 % udtryk for, at de blev orienteret skriftligt om muligheden for at klage. Kun ganske få (10 %) blev alene orienteret mundtligt, jf. Figur 22.

FIGUR 22

HVORDAN BLEV BORGERNE ORIENTERET OM DERES KLAGEMULIGHEDER?

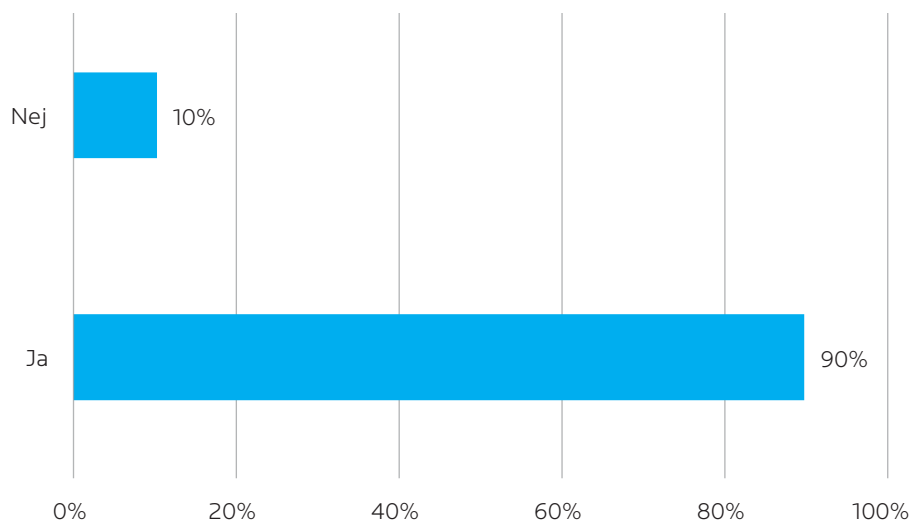


Note: n=145. Figuren omfatter borgere, der oplyser, at de er blevet informeret af kommunen om deres klagemuligheder. Spørgsmål: **Hvordan informerede kommunen dig om din mulighed for at klage?**

Ni ud af 10 af de borgere, som blev orienteret om klagemulighederne, oplyser, at de blev orienteret om tidsfristen for en eventuel klagemulighed (Figur 23). Hver 10. mener ikke, at de er blevet orienteret om tidsfristen for en eventuel klage.

FIGUR 23

OPLEVER BORGERNE AT BLIVE ORIENTERET OM KLAGEFRISTEN?

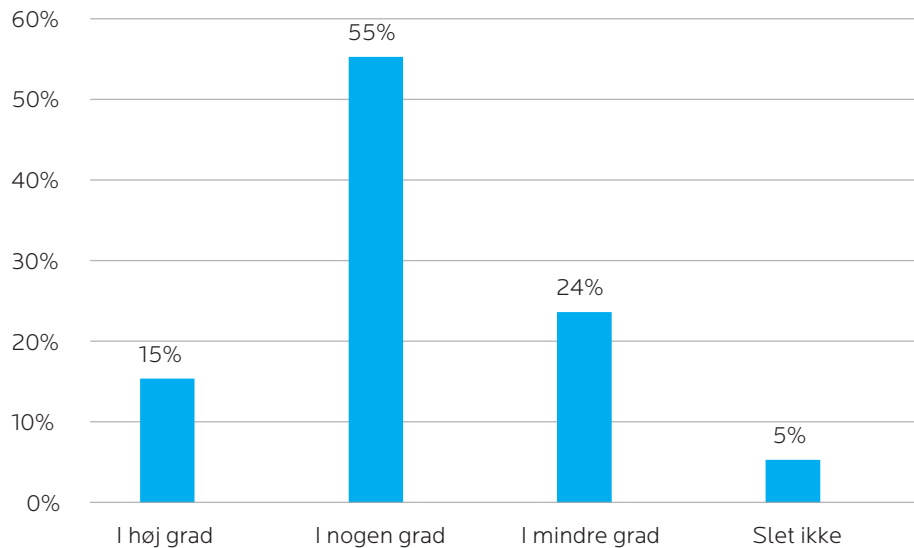


Note: n=145. Figuren omfatter borgere, der oplyser, at de er blevet informeret af kommunen om deres klagemuligheder. Spørgsmål: **Informerede kommunen dig om, inden for hvilken tidsfrist du kunne klage over afgørelsen?**

De fleste af de borgere, der har modtaget en klagevejledning, vurderer, at klagevejledningen enten i nogen eller i høj grad var forståelig. Det fremgår af Figur 24, der viser, at 70 % mener, klagevejledningen var forståelig. Samtidig er der imidlertid et relativt stort mindretal på ca. 30 %, som kun i mindre grad eller slet ikke mener, at klagevejledningen var forståelig.

FIGUR 24

OPLEVER BORGERNE KLAGEVEJLEDNINGEN SOM FORSTÅELIG?

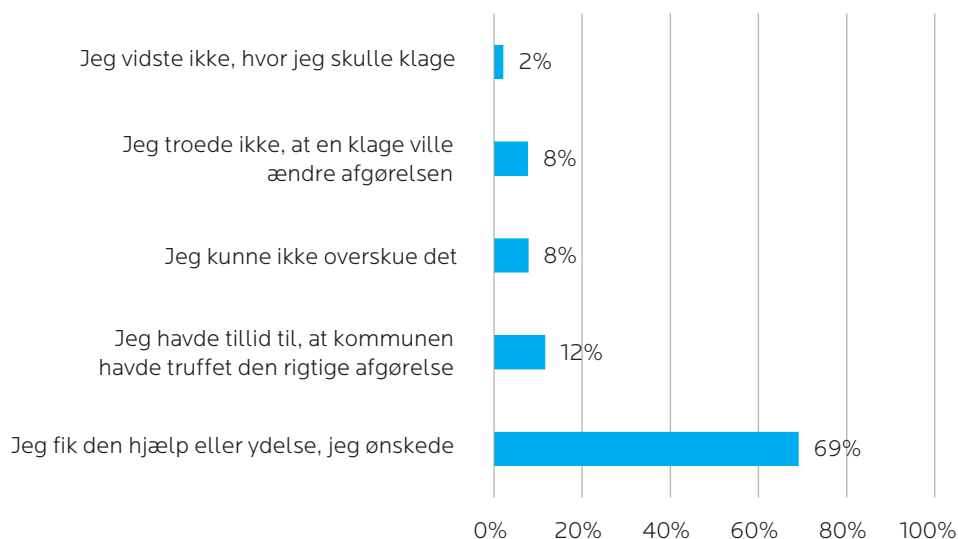


Note: n=145. Figuren omfatter borgere, der oplyser, at de er blevet informeret af kommunen om deres klagemuligheder. Spørgsmål: I hvilken grad syntes du, at kommunens klagevejledning var forståelig?

Størstedelen af borgerne har ikke klaget, fordi de mener, at de har fået den hjælp eller ydelse, de ønskede (Figur 25). Det er tilfældet for 69 % af de borgere, der har fået afgjort deres sag, og som ikke har klaget. 12 % giver udtryk for, at de har tillid til, at kommunen har truffet den rigtige afgørelse. Herudover oplyser 8 % af borgerne, at de ikke har klaget, fordi det virker uoverskueligt, eller fordi de ikke troede på, det ville ændre afgørelsen.

FIGUR 25

BORGERNES VIGTIGSTE GRUNDE TIL IKKE AT KLAGE.

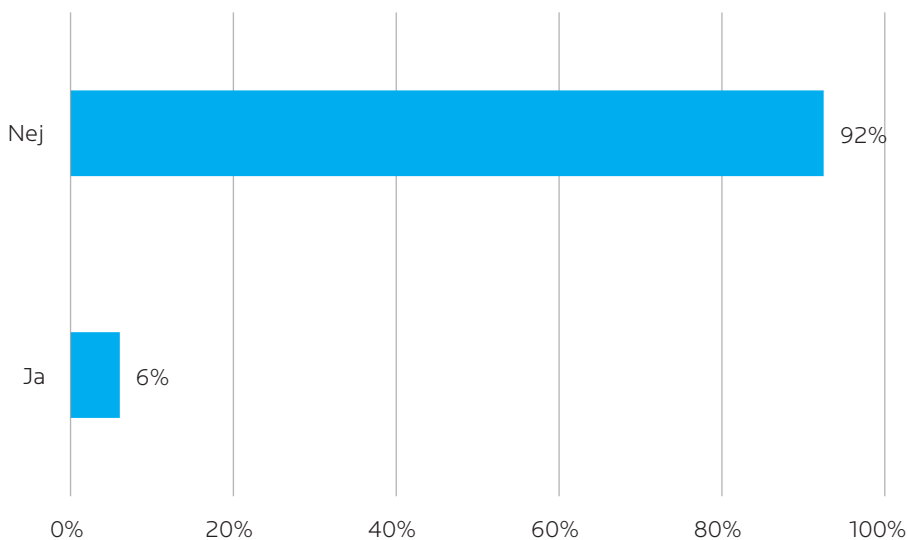


Note: n=860. Figuren omfatter borgere, som har fået afgjort sagen, og som ikke har klaget. Spørgsmål: Hvad var den vigtigste grund til, at du ikke klagede?

Kun meget få (6 %) af de borgere, der har klaget, giver udtryk for, at kommunen har hjulpet dem med klagesagen (Figur 26).

FIGUR 26

OPLEVER BORGERNE, AT KOMMUNEN HJÆLPER DEM MED AT KLAGE?



Note: n=43. Figuren omfatter borgere, som har klaget over afgørelsen. Spørgsmål: **Hjælp kommunen dig med at klage?** Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

BORGERNES OPFATTELSE AF KOMMUNENS BEHANDLING

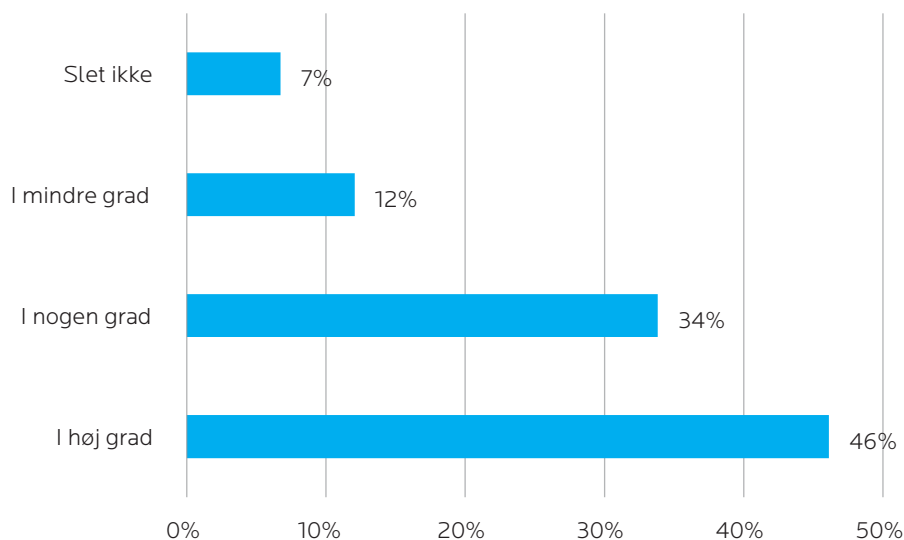
Dette afsnit adskiller sig fra de øvrige ved ikke at beskæftige sig med en specifik del af sagsforløbet, men ved at være orienteret imod mere generelle spørgsmål til de adspurgte borgeres syn på kommunerne.

De fleste borgere (80 %) oplever kommunens kommunikation som venlig og hensynsfuld, som det ses af Figur 27. Udsagnet rummer en del af

Ombudsmandens koncept for god forvaltningssskik og udgør dermed en vigtig parameter for god kommunal sagsbehandling.

FIGUR 27

OPLEVER BORGERNE KOMMUNENS KOMMUNIKATION SOM VENLIG OG HENSYNSFULD?



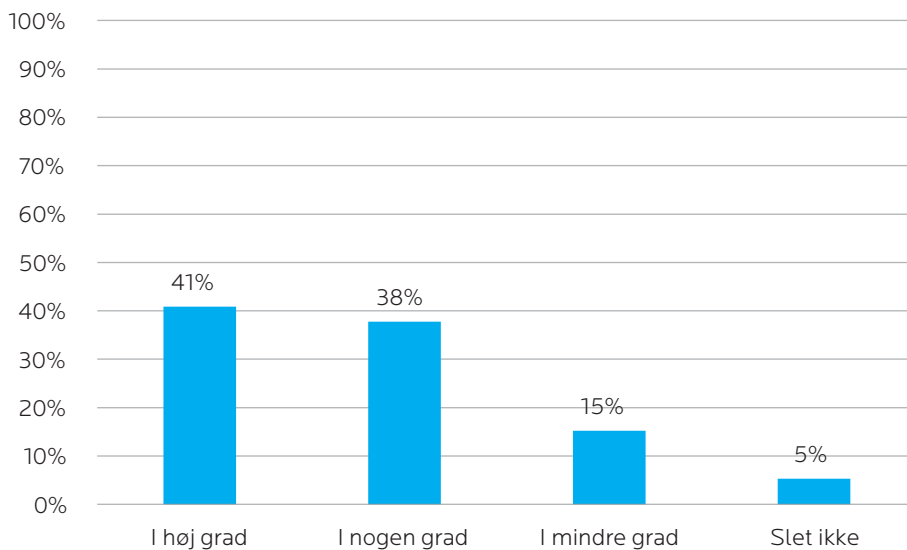
Note: n=1136. Spørgsmål: I hvilken grad er/var kommunens kommunikation venlig og hensynsfuld? Nægtelser og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

En yderligere analyse viser, at borgernes vurdering af kommunens kommunikation ser ud til at hænge sammen med deres opfattelse af, om de har fået medhold i sagen. Omkring 55 % af de borgere, som har oplevet at få medhold i sagen, er i høj grad enige i, at kommunens kommunikation har været hensynsfuld og venlig. Blandt de borgere, som ikke fik medhold, er den tilsvarende andel kun 10 %.

79 % af borgerne vurderer, at kommunens kommunikation var nem at forstå, som det fremgår af Figur 28. 20 % mener, at dette kun i mindre grad eller slet ikke var tilfældet. Vi har undersøgt, om medhold i sagen eller ej spiller en rolle i den forbindelse. Det viser sig, at borgere, der får medhold, i højere grad vurderer kommunernes kommunikation som nem at forstå.

FIGUR 28

OPFATTER BORGERNE KOMMUNENS KOMMUNIKATION SOM NEM AT FORSTÅ?

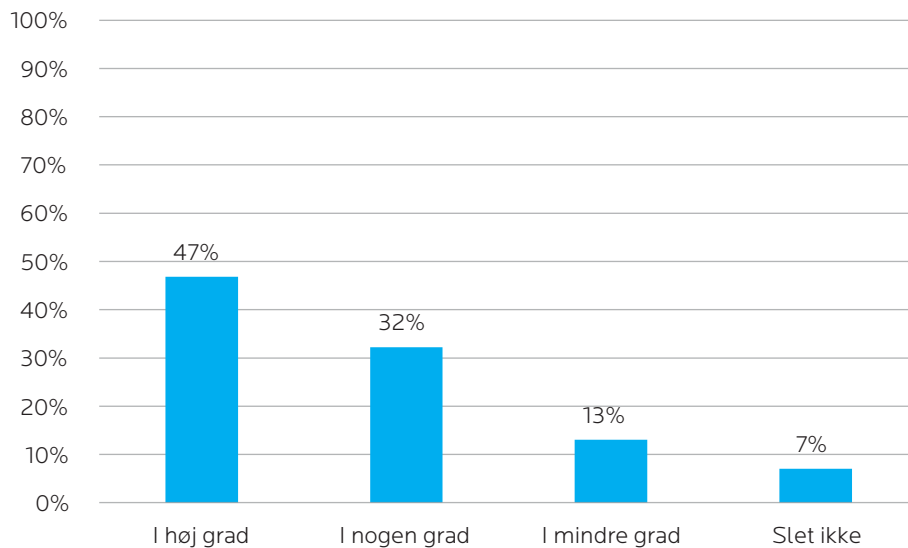


Note: n=1136. Spørgsmål: I hvilken grad er/var kommunens kommunikation nem at forstå? Nægttere og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Det overvejende flertal (79 %) af borgerne giver udtryk for, at kommunen samlet set har givet dem en rimelig behandling, som det kan ses i Figur 29. Omvendt angiver ca. 20 % af borgerne, at de i mindre grad eller slet ikke har fået en rimelig behandling af kommunen.

FIGUR 29

BORGERNES OPLEVELSE AF, OM KOMMUNEN GIVER DEM EN RIMELIG BEHANDLING.



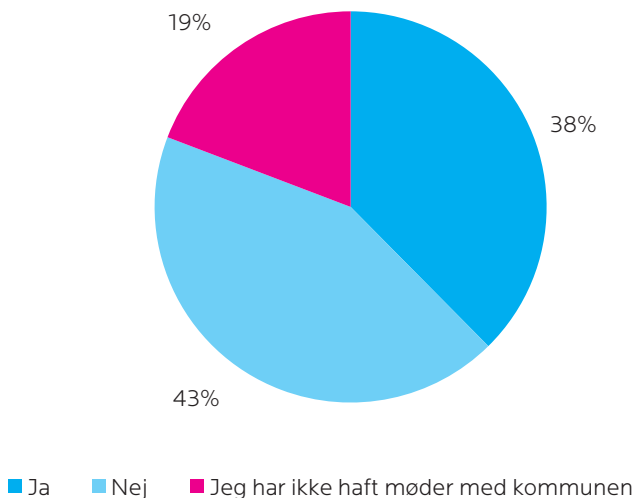
Note: n=1136. Spørgsmål: I hvilken grad har kommunen samlet set givet dig en rimelig behandling?
Nægttere og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

En relativt stor gruppe (43 %) af de adspurgte borgere mener ikke, at kommunen har informeret dem om muligheden for at have en bisidder med til møderne om sagen (Figur 30).

38 % af borgerne giver udtryk for, at de har fået information om muligheden for at få en bisidder med.

FIGUR 30

FØLER BORGERNE SIG INFORMERET OM MULIGHEDER FOR BISIDDER?

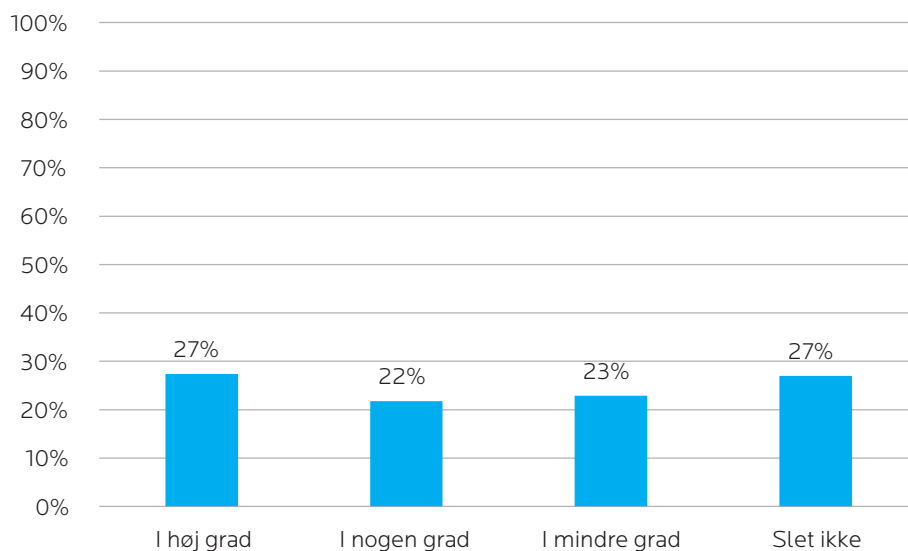


Note: n=1138. Spørgsmål: Har kommunen informeret dig om, at du kan få en anden med til møderne om sagen med kommunen?

Omkring halvdelen af de adspurgte borgere mener, at det i høj eller i nogen grad ville have været en fordel for dem, hvis de havde fået mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at have en bisidder med til møder, som det ses af Figur 31. Borgerne fordeler sig næsten ligeligt på tværs af svarmulighederne.

FIGUR 31

VILLE DET HAVE VÆRET EN FORDEL AT FÅ MERE INFORMATION OM BISIDDERROLLEN?

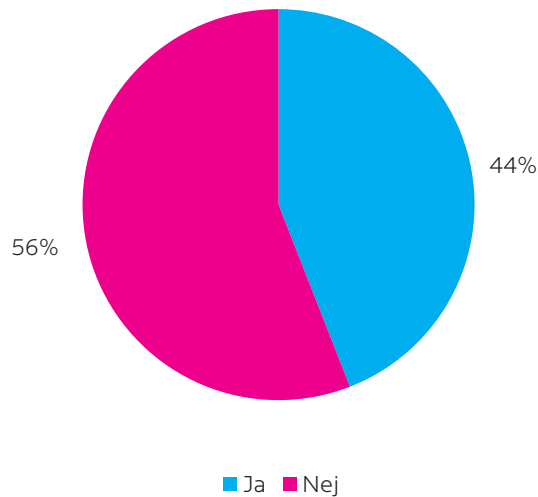


Note: n=909. Figuren omfatter borgere i undersøgelsen, der har haft møder med kommunen. Spørgsmål: I hvilken grad havde det været en fordel for dig, hvis kommunen havde givet dig mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at have en bisidder med til møder?

44 % af borgerne giver udtryk for, at sagsbehandleren i højere grad skulle have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Et flertal (56 %) giver dog udtryk for, at de ikke ønsker en mere aktiv sagsbehandler, jf. Figur 32.

FIGUR 32

VIL BORGERNE GERNE HAVE EN SAGSBEHANDLER, DER I HØJERE GRAD TALER SAGEN IGENNEM MED DEM OG LYTTET TIL DEM?

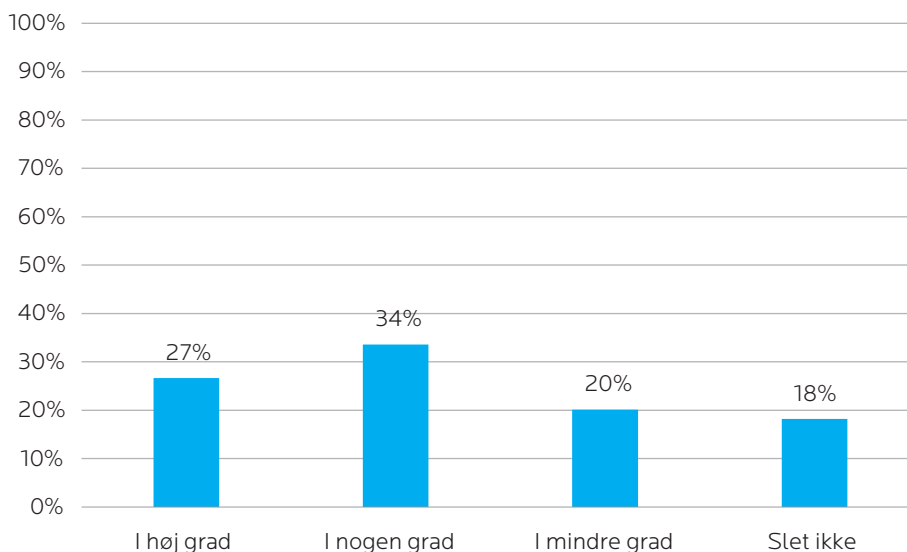


Note: n=1136. Spørgsmål: Med udgangspunkt i din egen oplevelse med kommunen skulle sagsbehandleren da i højere grad have talt sagen igennem med dig og lyttet til dig?

Et flertal (61 %) af borgerne giver udtryk for, at den kommunale digitale kommunikation i nogen grad eller i høj grad er en god idé, jf. Figur 33.

FIGUR 33

I HVOR HØJ GRAD SYNES BORGERNE, AT DET ER EN GOD IDÉ, AT KONTAKTEN TIL KOMMUNEN FOREGÅR DIGITALT.



Note: n=1138. Spørgsmål: I hvilken grad synes du, at det er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet?

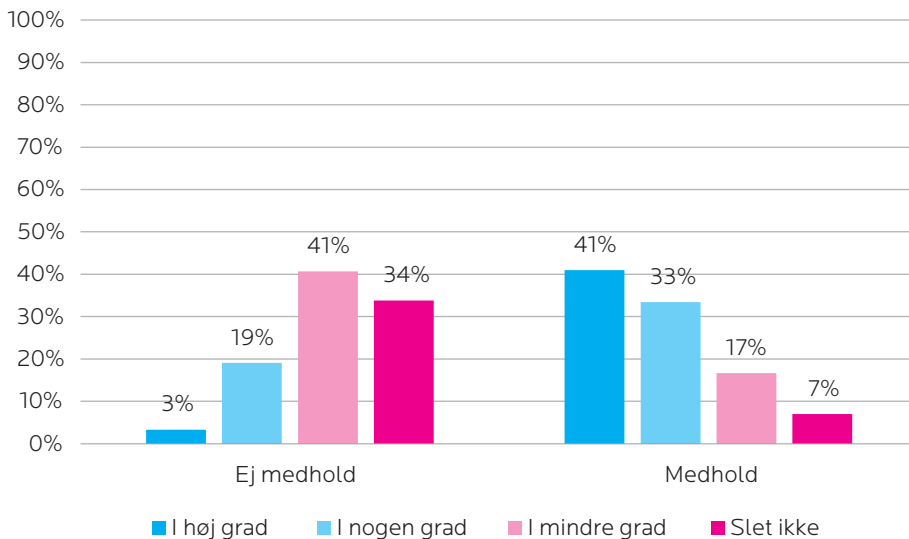
Et relativt stort mindretal (38 %) er ikke enige heri. De giver udtryk for, at den kommunale digitale kommunikation via e-mail og internettet kun i mindre grad eller slet ikke er en god idé.

Som det fremgår af Figur 34, giver borgere, der har fået medhold, i højere grad udtryk for, at digital kommunikation er en god idé, end borgere, der ikke har fået medhold. En forklaring kunne være, at når man får medhold, bliver

man mere positivt stemt, mens det i tilfælde af manglende medhold er vigtigere at have følt sig inddraget og tilstrækkeligt vejledt i sagen. Dette kan digital kommunikation måske opleves som en barriere for.

FIGUR 34

BORGERNES VURDERING AF, OM DIGITAL KOMMUNIKATION ER EN GOD IDÉ. OPDELT EFTER, OM BORGEREN HAR FÅET MEDHOLD I SAGEN ELLER EJ.



Note: n=879. Figuren omfatter borgere, der har fået en afgørelse i sagen. Spørgsmål: I hvilken grad synes du, at det er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet?

FORSKELLIGE GRUPPERS OPLEVELSE AF KOMMUNERNES SAGSBEHANDLING

I dette afsnit ser vi på, om der er forskelle på de forskellige gruppers oplevelse af kommunernes sagsbehandling. Dvs. hvorvidt de yngre fx har en anden oplevelse af sagsbehandlingen end de ældre, eller om der er forskel på borgernes vurdering af sagsbehandlingen, alt efter om de har etnisk dansk baggrund eller ej.

De baggrundsforhold, vi undersøger, er køn, alder, etnisk baggrund, uddannelse, hvorvidt borgeren er enlig eller samlevende, hvorvidt borgeren er funktionshæmmet eller ej samt kommunetype. Generelt præsenterer vi alene resultater, der er signifikante, når vi tager hensyn til de øvrige nævnte baggrundsforhold, dvs. at de ikke skyldes statistiske tilfældigheder.⁴⁷

De aspekter af kommunernes sagsbehandling, som vi ser nærmere på i afsnittet – og er indgået i analyserne – omfatter:

Den information, som borgerne fik eller skulle give oplysninger om.

Hvor svært det var at ansøge kommunen om hjælp.

Hvorvidt borgeren fik mulighed for at fortælle, hvad vedkommende mente om sagen.

Om kommunen satte sig ind i alle vigtige forhold i sagen.

Om borgeren har haft en god dialog med kommunen om sagen.

Om borgeren ved, hvem der er sagsbehandler på sagen.

Om kommunen informerede om, hvornår sagen ville blive afgjort.

Om sagsbehandleren i højere grad skulle have talt sagen igennem med borgeren og lyttet til borgeren.

Information om muligheden for at få en bisidder med til møder.

Om kommunen i højere grad skulle tilbyde hjælp med at skrive og aflevere en klage.

Borgernes holdninger til digital kommunikation.

Om kommunens kommunikation var venlig og hensynsfuld.

Om kommunens kommunikation var nem at forstå.

Om kommunen samlet set har givet borgeren en rimelig behandling.

Vi kender ikke de sager, som borgerne refererer til i spørgeskemaet, men vi ved, hvilke sagstyper borgerne havde i 2015 (for børnesager dog 2014). De enkelte sagstyper er typisk mere relevante for nogle typer af borgere end andre.

Vi har derfor udarbejdet en oversigt, der viser, hvilke grupper af borgere der er overrepræsenterede inden for de enkelte typer af sager. Oversigten fremgår af metodeafsnittet sidst i rapporten.

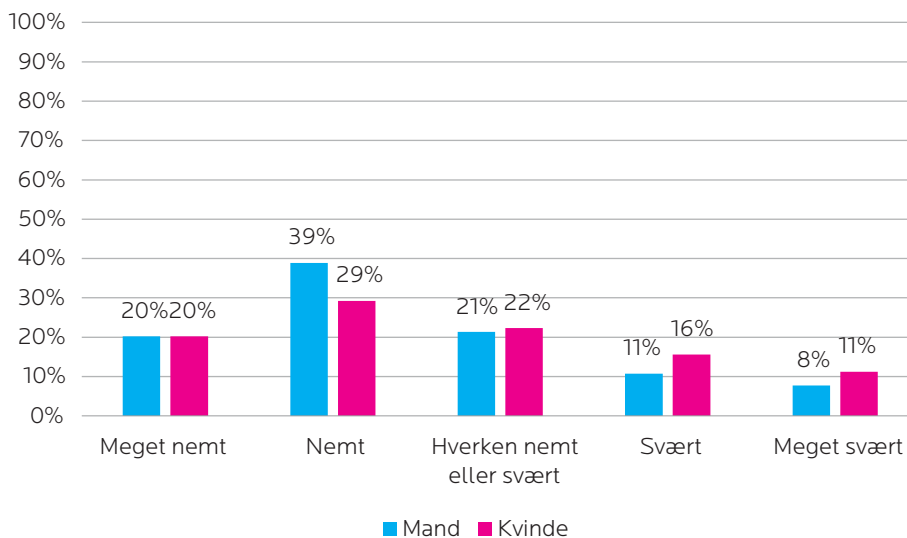
KØN

Med en enkelt undtagelse har vi ikke fundet kønsforskelle på borgernes vurdering af sagsbehandlingen. Undtagelsen drejer sig om, hvor let eller svært borgerne mener, det har været at ansøge kommunen om hjælp.

Kvinder finder det ikke lige så let at ansøge kommunen om hjælp som mænd. Halvdelen af kvinderne oplever dette som nemt eller meget nemt mod næsten seks ud af 10 af de adspurgte mænd (Figur 35).

FIGUR 35

MÆND OG KVINDERS VURDERING AF, HVOR NEMT DET ER AT ANSØGE KOMMUNEN OM HJÆLP.



Note: n=662. Figuren omfatter borgere, der selv har startet sagen – evt. med hjælp fra familie, venner eller bekendte. Spørgsmål: *Hvor nemt eller svært var det at ansøge kommunen om hjælp?* Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

ALDER

Der er stor sammenhæng mellem borgernes alder og deres vurdering af kommunernes sagsbehandling. Ældre borgere (65+ år) er generelt noget mere tilfredse med sagsbehandlingen end de yngre og de midaldrende.

Det kan blandt andet hænge sammen med, at borgerne i de forskellige aldersgrupper ikke får den samme behandling i kommunerne, fx fordi de mest relevante ydelser varierer mellem de forskellige aldersgrupper (jf. Oversigt 1 i metodeafsnittet).⁴⁸ Det kan også hænge sammen med, at borgerne i de forskellige aldersgrupper ikke har de samme forventninger til sagsbehandlingen. Det kunne i princippet også hænge sammen med, at de ældre borgere oftere fik medhold i deres sag, men der er ikke signifikant forskel på de enkelte aldersgruppers opfattelse af, om de har fået medhold i sagen.

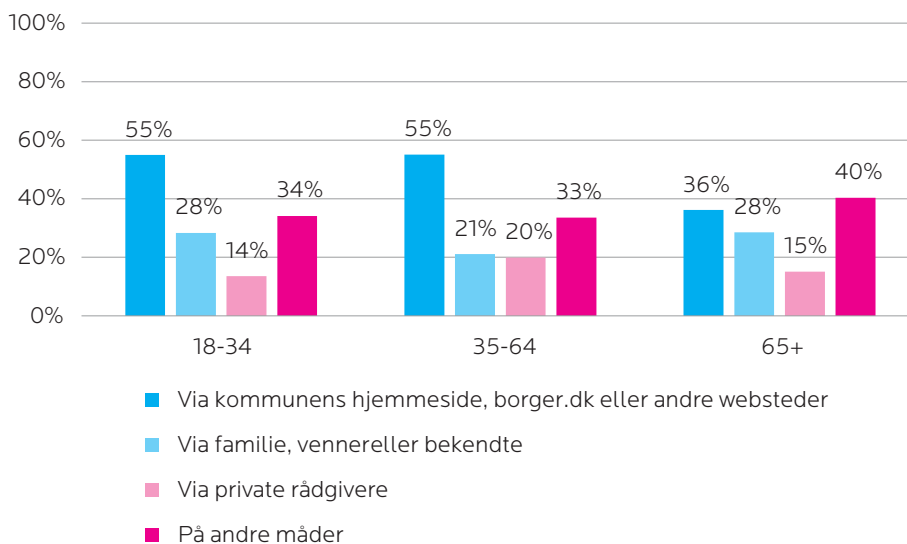
De 18-64-årige mener hyppigere end de 65+-årige, at det var svært at ansøge kommunen om hjælp.⁴⁹ Det er tilfældet for 26 % af de 18-64-årige, der selv eller med hjælp fra familie, venner eller bekendte har søgt kommunen om hjælp, mod 17 % af de 65+-årige.

Ældre borgere i alderen 65+ har i noget mindre omfang end borgere i alderen 18-64 år anvendt internettet til at finde information om reglerne i deres sag.

Det er tilfældet for 36 % af de 65+-årige, der selv har fundet information om reglerne, mod 55 % af de 18-34-årige og 35-64-årige (Figur 36).

FIGUR 36

HVOR FINDER BORGERNE SELV INFORMATION OM REGLERNE I DERES SAGER?



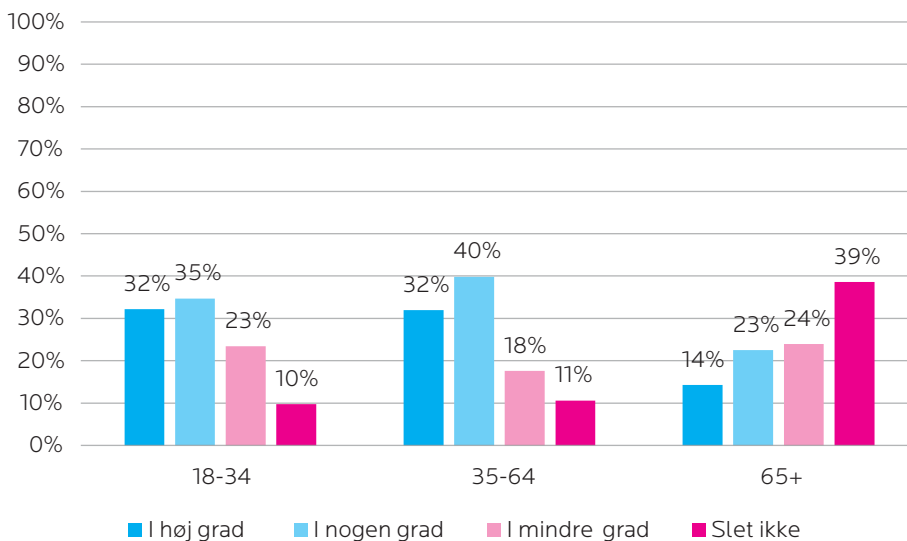
Note: n=662. Figuren omfatter borgere, der selv har fundet informationer om deres sag. Spørgsmål: **Hvordan fandt du selv information om reglerne i sagen?** Procenterne summerer ikke til 100 %, da borgerne kunne angive flere svar.

Disse andele tager som sagt udgangspunkt i de borgere, der selv har fundet information om reglerne. Blandt samtlige borgere i undersøgelsen er det kun 9 % af de 65+-årige og 18 % af de 18-64-årige, der har fundet information om reglerne via internettet.

Denne forskel afspejler sig også i borgernes holdninger til digital kommunikation med kommunen. 63 % af de 65+-årige mener, at det kun i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet (Figur 37). Den tilsvarende andel er 29 % blandt de 35-64-årige og 33 % blandt de 18-34-årige.

FIGUR 37

I HVILKEN GRAD OPLEVER BORGERNE DET SOM EN FORDEL MED DIGITAL KOMMUNIKATION? OPDELT EFTER ALDER.

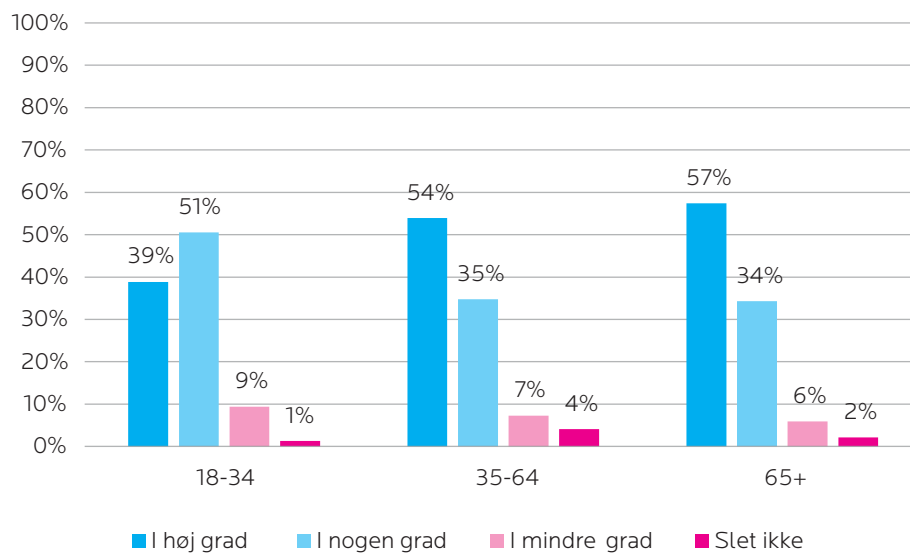


Note: n=1138. Spørgsmål: I hvilken grad synes du, at det er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet? Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

De unge oplever ikke i samme grad at få tilstrækkelig information om reglerne i deres sag som de ældre. 39 % af borgerne mellem 18 og 34 år mener, at de i høj grad har fået tilstrækkelig information om reglerne i deres sag. I de øvrige aldersgrupper er det godt halvdelen af borgerne, der mener, at de i høj grad har fået tilstrækkelig information om reglerne (Figur 38).

FIGUR 38

I HVILKEN GRAD OPLEVER BORGERNE, AT DE HAR FÅET TILSTRÆKKELIG INFORMATION OM REGLERNE I DERES SAG?



Note: n=1138. Spørgsmål: I hvilken grad fik du tilstrækkelig information om reglerne på det område, sagen drejede sig om? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

De 18-64-årige mener hyppigere end de 65+-årige, at sagsbehandleren i højere grad skulle have talt sagen igennem med og lyttet til borgeren. Det er tilfældet for næsten halvdelen af de 18-34-årige (49 %) og de 35-64-årige (48 %), men kun for 33 % af de 65+-årige.

De 18-64-årige kender i øvrigt hyppigere sagsbehandleren end de 65+-årige. Det er tilfældet for 61 % af de 18-34-årige, 67 % af de 35-64-årige og 45 % af de 65+-årige.

De 35-64-årige mener i højere grad end de 65+-årige, at det havde været en fordel for dem, hvis kommunen havde givet dem mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at have en bisidder med til møderne.⁵⁰ Det er tilfældet for 51 % af de 35-64-årige mod 42 % af de 65+-årige.

De 18-34-årige mener desuden hyppigere end de 65+-årige, at kommunen i højere grad skulle have tilbudt hjælp med at skrive og aflevere en klage. Det er tilfældet for 39 % af de 18-34-årige mod 18 % af de 65+-årige.

De 65+-årige mener også hyppigere end de 35-64-årige, at kommunens kommunikation var venlig og hensynsfuld. Det er tilfældet for 86 % af de 65+-årige mod 64 % af de 35-64-årige.

De 18-34-årige mener ikke i samme grad som de 65+-årige, at kommunens kommunikation var nem at forstå. 26 % af de 18-34-årige svarer, at de kun i mindre grad eller slet ikke synes, at kommunens kommunikation var til at forstå. Blandt de 65+-årige er denne andel 16 %.

Samlet set mener de 35-64-årige ikke i samme grad som de 65+-årige, at de har fået en rimelig behandling. 23 % af de 35-64-årige mener således, at de kun i mindre grad eller slet ikke har fået en rimelig behandling. Den tilsvarende andel er 16 % blandt de 65+-årige.⁵¹

SAMLIVSFORHOLD

COWIs tidligere analyser af arbejdsmarkedsområdet har ofte vist, at borgere, der er enlige, er mere udsatte end borgere, der er gift eller samlevende. Det er fx tilfældet, når man vurderer risikoen for at ryge ud af dagpengesystemet.⁵²

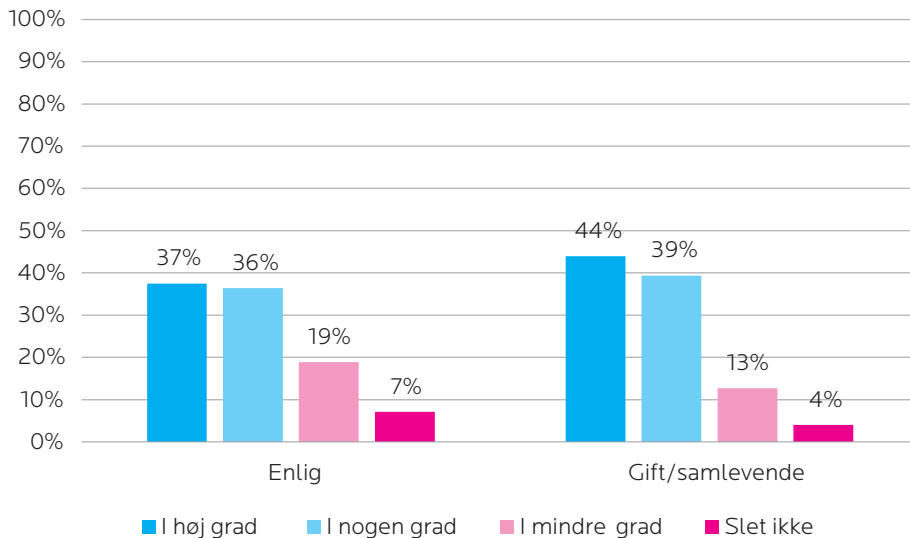
Undersøgelsen her tyder ligeledes på, at enlige og samlevende oplever forskellige vilkår. Borgere, der er enlige, har ikke samme vurdering af kommunernes sagsbehandling som borgere, der er gift eller samlevende. Der er ikke fundet signifikant forskel på de to grupper, med hensyn til hvor mange der har fået medhold i deres sag.

Enlige finder det sværere at søge kommunen om hjælp end borgere, der er samlevende. 32 % af de enlige mener, at det var svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp, mens dette kun er tilfældet for 17 % af de samlevende.

Samtidig har de enlige borgere sværere ved at forstå kommunens kommunikation. 26 % af de enlige mener, at kommunens kommunikation kun i mindre grad eller slet ikke var nem at forstå, mens den tilsvarende andel er 17 % blandt borgere, der er gift eller samlevende (Figur 39).

FIGUR 39

BORGERNES VURDERING AF, OM KOMMUNENS KOMMUNIKATION VAR NEM AT FORSTÅ. OPDELT EFTER SAMLIVSFORHOLD.



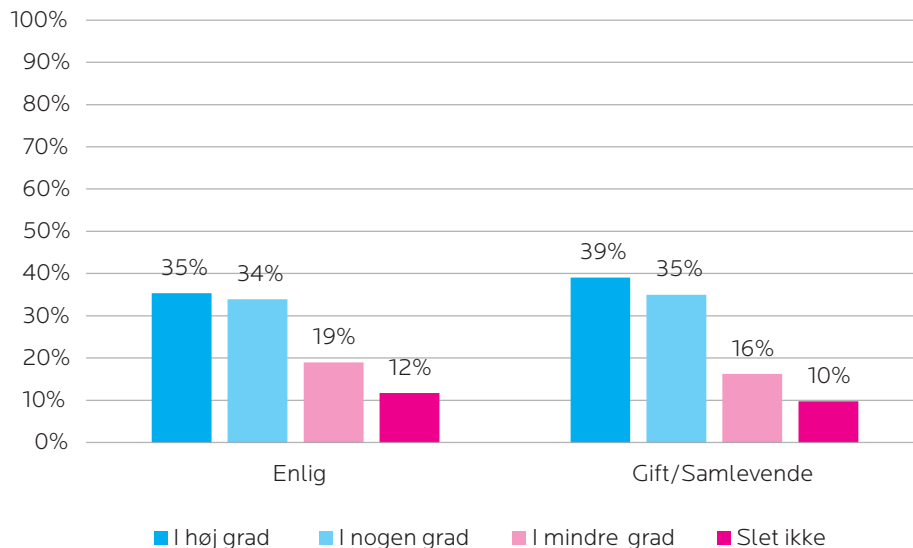
Note: n=1136. Spørgsmål: I hvilken grad er/var kommunens kommunikation nem at forstå? Nægttere og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

De enlige borgere i undersøgelsen er desuden mere skeptiske over for digital kommunikation end de, der er samlevende. Omkring halvdelen af de enlige (49 %) mener, at det kun i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Blandt de samlevende er andelen 32 %.

Enlige er lidt mere negative over for dialogen med kommunen end samlevende. 31 % af de enlige mener kun i mindre grad eller slet ikke, at de har haft en god dialog med kommunen i deres sag. Den tilsvarende andel er 26 % blandt de samlevende (Figur 40).

FIGUR 40

BORGERNES OPLEVELSE AF, OM DIALOGEN MED KOMMUNEN VAR GOD. OPDELT EFTER SAMLIVSFORHOLD.



Note: n=1137. Spørgsmål: I hvilken grad har du haft en god dialog med kommunen om sagen?

Enlige finder heller ikke i helt samme grad som samlevende, at kommunens kommunikation har været venlig og hensynsfuld. 22 % af de enlige svarer, at

de kun i mindre grad eller slet ikke mener, at dette var tilfældet, mod 17 % af de samlevende.

Alt i alt mener de enlige ikke i samme grad som de samlevende, at de har fået en rimelig behandling af kommunen. 25 % af de enlige svarer "i mindre grad" eller "slet ikke" til spørgsmålet om, hvorvidt kommunen samlet set har givet dem en rimelig behandling. Blandt samlevende er denne andel 17 %.

ETNISK BAGGRUND

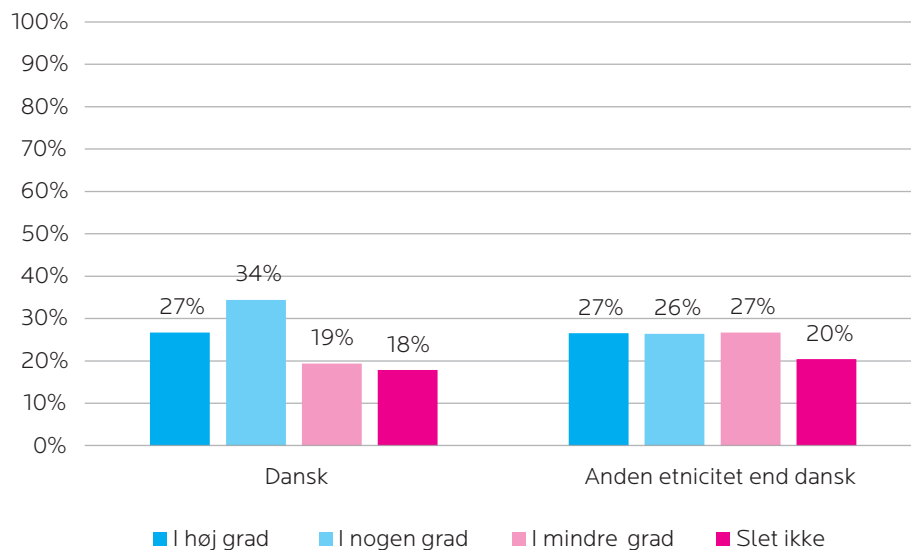
Undersøgelsen viser, at der er en række forskelle på, hvordan borgere med dansk og anden etnisk baggrund vurderer kommunernes sagsbehandling. En del af årsagen kan være, at borgere med dansk baggrund hyppigere har fået medhold i deres sag end borgere med anden etnisk baggrund. 88 % af borgerne med dansk baggrund mener, at de har fået medhold i sagen, mod 75 % af borgerne med anden etnisk baggrund.

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk udtrykker i højere grad skepsis i forhold til digital kommunikation end borgere med dansk baggrund, jf. Figur 41. 37 % af borgerne med dansk baggrund mener, at det i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Den tilsvarende andel er 47 % blandt borgere med anden etnisk baggrund.

Samtidig mener borgere med anden etnisk baggrund hyppigere, at sagsbehandleren i højere grad burde have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Det er tilfældet for mere end halvdelen (57 %) af disse borgere, mens andelen er 43 % blandt borgere med dansk baggrund (Figur 42).

FIGUR 41

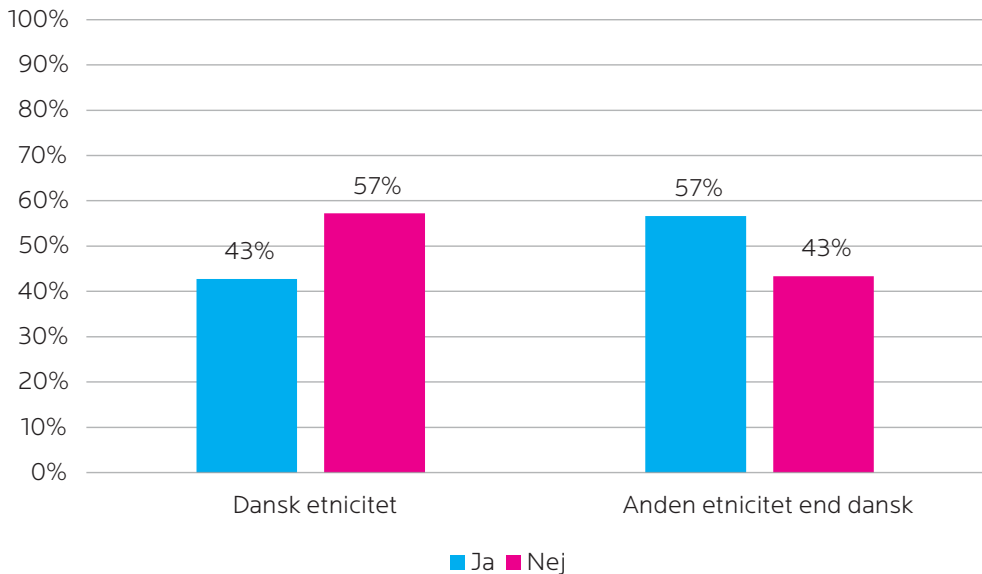
BORGERNES VURDERING AF, OM DIGITAL KOMMUNIKATION MED KOMMUNERNE ER EN GOD IDÉ. OPDELT EFTER ETNISK BAGGRUND.



Note: n=1138. Spørgsmål: I hvilken grad synes du, at det er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet? Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

FIGUR 42

BORGERNES VURDERING AF, OM SAGSBEHANDLEREN I HØJERE GRAD SKULLE HAVE TALT SAGEN IGENNEM MED DEM OG LYTTET TIL DEM. OPDELT EFTER ETNISK BAGGRUND.

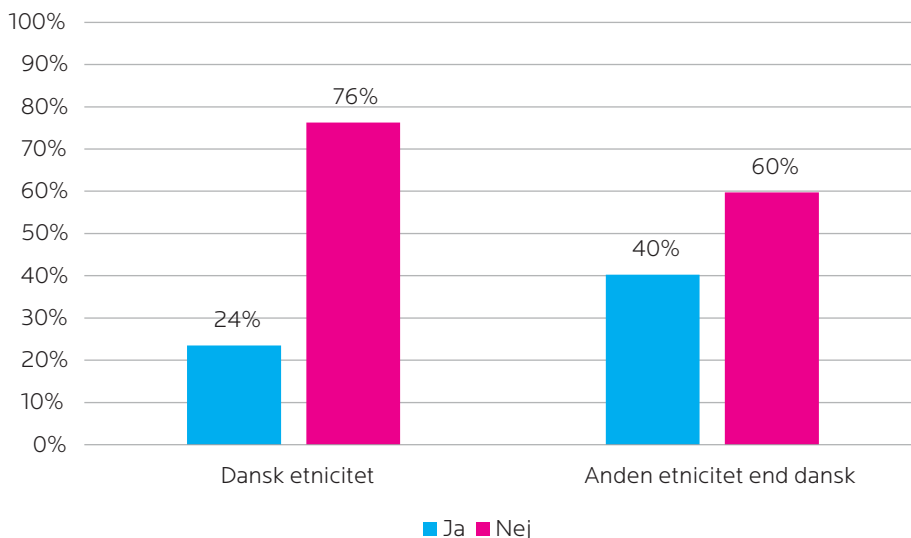


Note: n=1136. Spørgsmål: Med udgangspunkt i din egen oplevelse med kommunen skulle sagsbehandleren da i højere grad have talt sagen igennem med dig og lyttet til dig?

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk vurderer også hyppigere, at kommunen i højere grad burde tilbyde hjælp med at skrive og aflevere en klage. 40 % af borgerne med anden etnisk baggrund end dansk giver udtryk for dette. Blandt borgere med dansk baggrund er den tilsvarende andel 24 %.

FIGUR 43

BORGERNES VURDERING AF, OM KOMMUNEN I HØJERE GRAD BURDE TILBYDE HJÆLP MED AT SKRIVE OG AFLEVERE EN KLAGE. OPDELT EFTER ETNISK BAGGRUND.

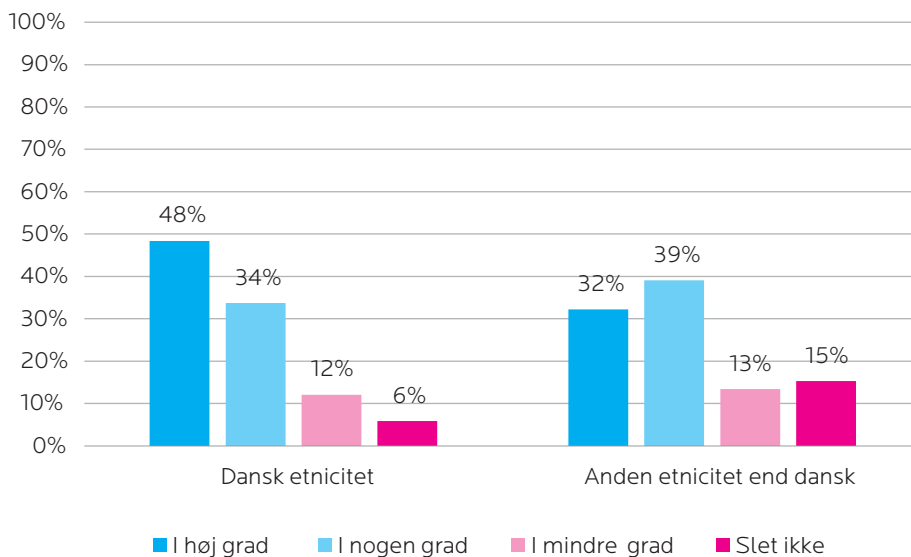


Note: n=909. Figuren omfatter borgere, hvis sag er blevet afgjort af kommunen. Spørgsmål: Med udgangspunkt i din egen oplevelse med kommunen skulle kommunen da i højere grad tilbyde hjælp med at skrive og aflevere en klage?

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk oplever hyppigere, at kommunens kommunikation ikke har været venlig og hensynsfuld. 28 % af borgerne med anden etnisk baggrund oplyser, at kommunens kommunikation kun i mindre grad eller slet ikke har været venlig og hensynsfuld. Blandt borgere med dansk baggrund er den tilsvarende andel 18 % (Figur 44).

FIGUR 44

BORGERNES VURDERING AF, OM KOMMUNENS KOMMUNIKATION VAR VENLIG OG HENSYNSFULD. OPDELT EFTER ETNISK BAGGRUND.



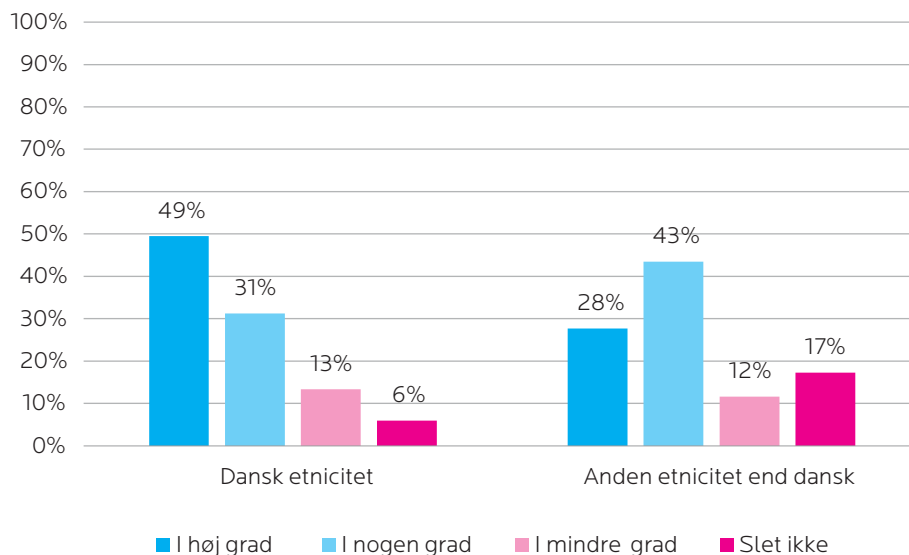
Note: n=1136. Spørgsmål: I hvilken grad er/var kommunens kommunikation venlig og hensynsfuld? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Borgere med anden etnisk baggrund vurderer samtidig hyppigere, at kommunen ikke har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. 47 % af borgerne med anden etnisk baggrund mener således, at kommunen i mindre grad eller slet ikke har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Blandt borgere med dansk baggrund er denne andel 32 %.

Alt i alt giver borgere med anden etnisk baggrund end dansk hyppigere udtryk for, at de ikke mener, at kommunen har givet dem en rimelig behandling. Det er tilfældet for 29 % af disse borgere. Blandt borgerne med dansk baggrund er den tilsvarende andel 19 %.

FIGUR 45

BORGERNES VURDERING AF, OM KOMMUNEN HAR GIVET DEM EN RIMELIG BEHANDLING. OPDELT EFTER ETNISK BAGGRUND.



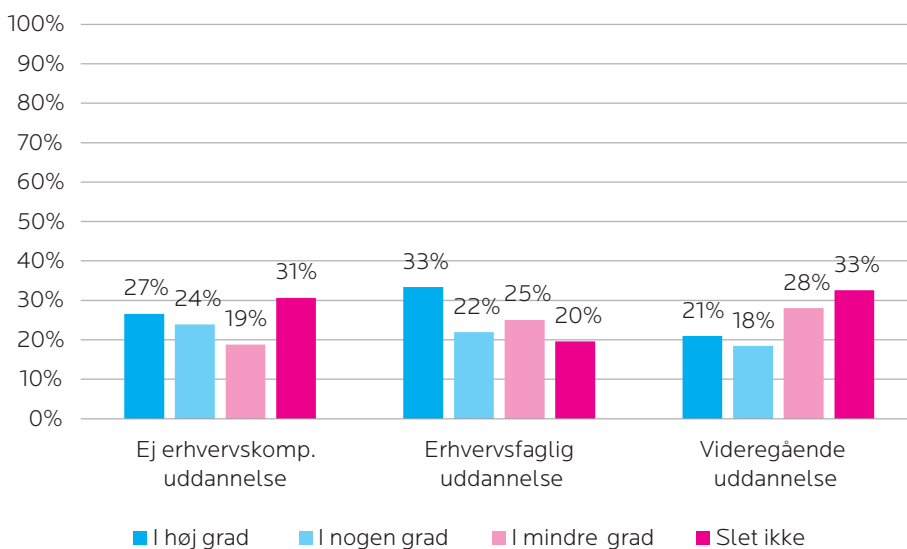
Note: n=1136. Spørgsmål: I hvilken grad har kommunen samlet set givet dig en rimelig behandling? Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

UDDANNELSE

Der er en vis sammenhæng mellem borgernes uddannelsesbaggrund og deres vurdering af kommunernes sagsbehandling. På nogle områder ville borgere uden en kompetencegivende uddannelse og borgere med en erhvervsfaglig uddannelse således gerne have haft mere hjælp eller information af kommunen – og mulighed for at fortælle, hvad de mente om sagen.

FIGUR 46

BORGERNES VURDERING AF, OM DET VILLE HAVE VÆRET EN FORDEL, HVIS DE HAVDE FÅET MERE INFORMATION OM DEN ROLLE, EN BISIDDER HAR. OPDELT EFTER UDDANNELSESBAAGGRUND.



Note: n=909. Figuren omfatter borgere i undersøgelsen, der har haft møder med kommunen. Spørgsmål: I hvilken grad havde det været en fordel for dig, hvis kommunen havde givet dig mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at have en bisidder med til møder?

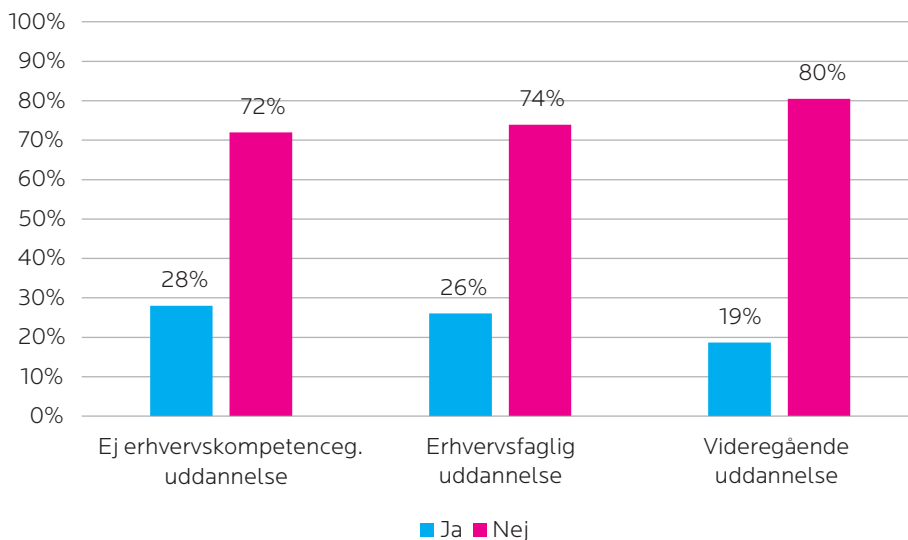
Det er i særlig grad borgere med en erhvervsfaglig uddannelse og borgere uden en kompetencegivende uddannelse,⁵³ der vurderer, at det ville have været en fordel for dem at få mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt at få en bisidder med til møderne. 51 % af borgerne uden en kompetencegivende uddannelse mener, at dette ville have været en fordel for dem. Den tilsvarende andel er 55 % blandt borgerne med en erhvervsfaglig uddannelse og 39 % blandt borgerne med en videregående uddannelse (Figur 46).

Borgere med en erhvervsfaglig uddannelse oplever i mindre grad, at de fik mulighed for at fortælle kommunen, hvad de mente om sagen, end borgere med en videregående uddannelse. 45 % af dem med en erhvervsfaglig uddannelse svarer, at de kun i mindre grad eller slet ikke fik mulighed for at fortælle kommunen, hvad de mente om sagen. Blandt borgere med en videregående uddannelse er andelen 33 %.

Endelig er der lidt større ønske om, at kommunen tilbyder hjælp med at skrive og aflevere en klage, blandt borgere uden en kompetencegivende uddannelse end blandt borgere med en videregående uddannelse. 28 % af borgerne uden en kompetencegivende uddannelse og 26 % af borgerne med en erhvervsfaglig uddannelse⁵⁴ giver udtryk for, at kommunen i højere grad burde tilbyde hjælp med at skrive og aflevere en klage. Blandt borgere med en videregående uddannelse er den tilsvarende andel 19 %.

FIGUR 47

BORGERNES VURDERING AF, OM KOMMUNEN I HØJERE GRAD BURDE TILBYDE HJÆLP MED AT SKRIVE OG AFLEVERE EN KLAGE. OPDELT EFTER UDDANNELSESBAKGRUND.



Note: n=909. Figuren omfatter borgere, hvis sag er blevet afgjort af kommunen. Spørgsmål: Med udgangspunkt i din egen oplevelse med kommunen skulle kommunen da i højere grad tilbyde hjælp med at skrive og aflevere en klage?

FUNKTIONSNEDSÆTTELSE

Der er stor forskel på vurderingen af kommunernes sagsbehandling, alt efter om borgerne har en funktionsnedsættelse eller ej. Borgere med en funktionsnedsættelse kender hyppigere deres sagsbehandler og har også hyppigere fået information om muligheden for at få en bisidder med til møderne, men generelt efterlyser de mere information, og at

sagsbehandleren i højere grad lytter til dem og taler sagen igennem med dem. Samlet set mener borgere med en funktionsnedsættelse ikke i samme grad som borgere uden en funktionsnedsættelse, at de har fået en rimelig behandling, hvor der er taget hensyn til alle vigtige forhold. Med til billedet hører, at der ikke er signifikant forskel på borgere, der er funktionshæmmede, og borgere, der ikke er funktionshæmmede, med hensyn til hvor mange der har fået medhold eller ej.

Borgere med en funktionsnedsættelse defineres her som borgere, der svarer, at de er alvorligt eller noget hæmmede, når vi spørger dem: **Har du de seneste seks måneder pga. helbredsproblemer eller sygdom været hæmmet i udførelsen af aktiviteter, som folk sædvanligvis udfører? Tilstanden skal have været i mere end seks måneder.**

Borgere, der har en funktionsnedsættelse, dvs. borgere, der er alvorligt eller noget hæmmede, er mere skeptiske over for digital kommunikation end borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse. 46 % af de borgere, der oplyser, at de er funktionshæmmede, mener, at det i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Den tilsvarende andel er 29 % blandt borgere, som ikke er funktionshæmmede.

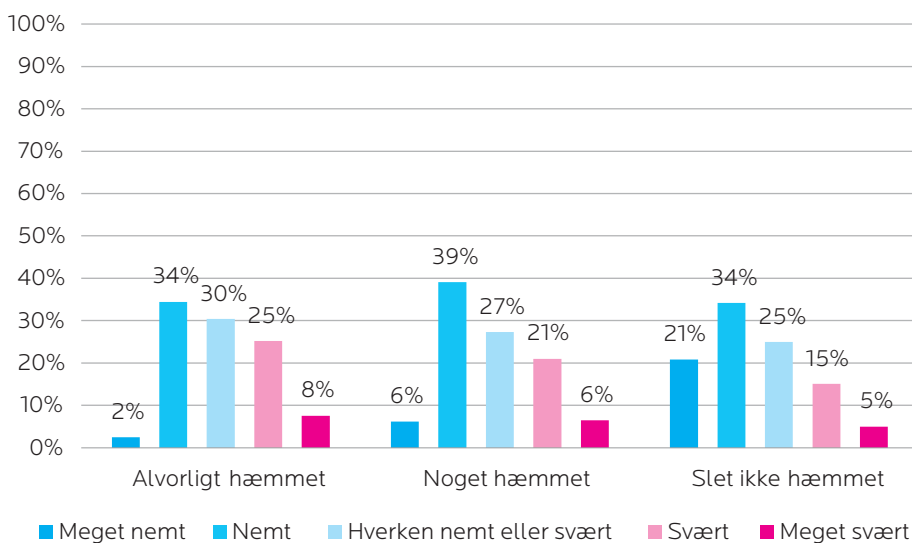
Borgere med en funktionsnedsættelse oplyser hyppigere end borgere uden en funktionsnedsættelse, at de er blevet informeret af kommunen om, at de kan tage en bisidder eller partsrepræsentant med til møderne. Det er tilfældet for 51 % af de funktionshæmmede borgere. Den tilsvarende andel er 37 % blandt borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse.

Ikke desto mindre efterlyser borgere med en funktionsnedsættelse mere information om, hvilken rolle en bisidder har, og hvorfor det kan være godt

at få en bisidder med til møderne. 55 % af de borgere, der er alvorligt eller noget hæmmede, mener, at det ville have været en fordel for dem at få mere information om dette. Den tilsvarende andel er 42 % blandt de borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse.

FIGUR 48

HVOR NEMT ELLER SVÆRT HAR DET VÆRET AT ANSØGE KOMMUNEN OM HJÆLP? OPDELT EFTER GRAD AF FUNKTIONSNEDSÆTTELSE.



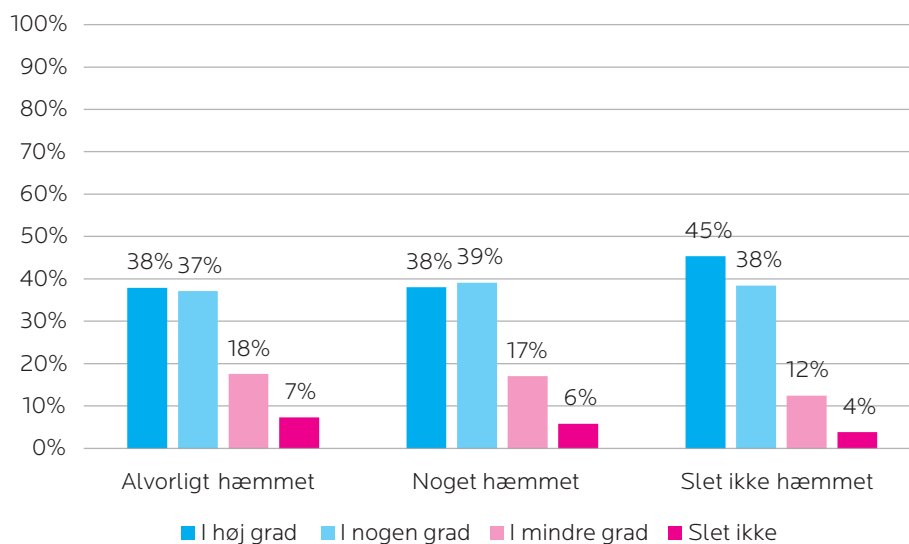
Note: n=662. Figuren omfatter borgere, der selv har startet sagen – evt. med hjælp fra familie, venner eller bekendte. Spørgsmål: *Hvor nemt eller svært var det at ansøge kommunen om hjælp?* Ved ikke-besvarelser og nægttere er ikke vist.

Funktionshæmmede borgere oplever det hyppigere som svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp end borgere, der ikke er

funktionshæmmede. 33 % af de borgere, der er alvorligt hæmmede, og 27 % af de borgere, der er noget hæmmede, mener, at det har været svært. Den tilsvarende andel er 20 % blandt borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse (Figur 48).

FIGUR 49

BORGERNES VURDERING AF, OM KOMMUNENS KOMMUNIKATION VAR NEM AT FORSTÅ. OPDELT EFTER GRADEN AF FUNKTIONSNEDSÆTTELSE.



Note: n=1136. Spørgsmål: I hvilken grad er/var kommunens kommunikation nem at forstå? Nægttere og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

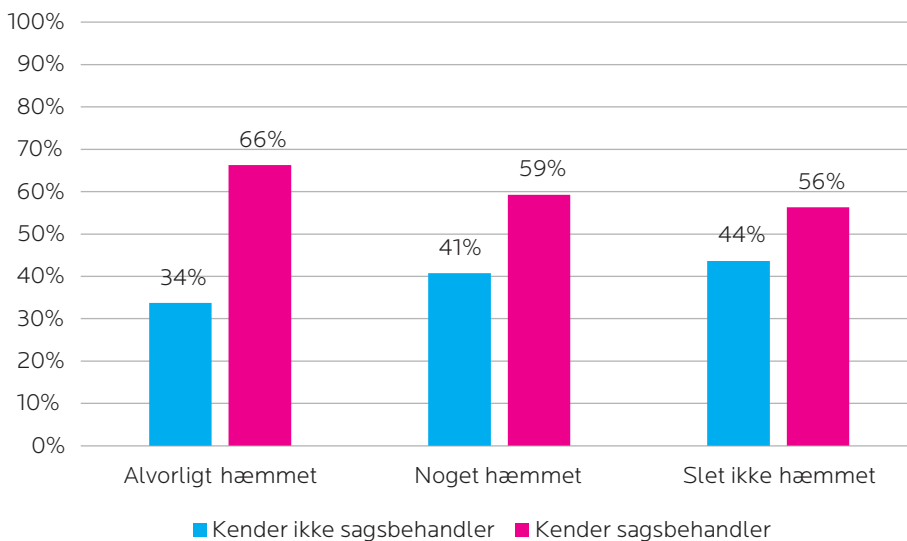
Samtidig vurderer funktionshæmmede borgere hyppigere, at kommunens kommunikation kun i mindre grad eller slet ikke er nem at forstå. 25 % af de borgere, der er alvorligt hæmmede, 23 % af de borgere, der er noget

hæmmede, og 16 % af de borgere, der ikke er funktionshæmmede, mener således, at kommunens kommunikation kun i mindre grad eller slet ikke var nem at forstå (Figur 49).

Funktionshæmmede – særligt alvorligt funktionshæmmede – kender hyppigere deres sagsbehandler end borgere, der ikke er funktionshæmmede. Det er tilfældet for 66 % af de alvorligt funktionshæmmede mod 56 % af de borgere, der ikke er funktionshæmmede (Figur 50).

FIGUR 50

VED BORGERNE, HVEM DERES SAGSBEHANDLER ER? OPDELT EFTER GRADEN AF FUNKTIONSNEDSÆTTELSE.



Note: n=1137. Spørgsmål: Vidste du, hvem din sagsbehandler eller kontaktperson i kommunen var, da sagen var i gang? Og: Ved du, hvem din sagsbehandler eller kontaktperson i kommunen er? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Samtidig mener borgere med en funktionsnedsættelse hyppigere end borgere uden en funktionsnedsættelse, at sagsbehandleren i højere grad skulle have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Det er tilfældet for 48 % af de borgere, der er alvorligt eller noget funktionshæmmede, mens det er tilfældet for 38 % af de borgere, der ikke er funktionshæmmede.

Borgere med en funktionsnedsættelse vurderer lidt hyppigere, at kommunen ikke har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen, end borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse. Det er tilfældet for 36 % af de borgere, der har en funktionsnedsættelse, mod 30 % af de borgere, der ikke har det.

Herudover mener funktionshæmmede lidt hyppigere end borgere, der ikke er funktionshæmmede, at kommunen i højere grad skulle have tilbudt hjælp med at skrive og aflevere en klage. 28 % af de borgere, der har en funktionsnedsættelse, svarer således bekræftende til dette. Andelen er lidt mindre (22 %) blandt de borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse.

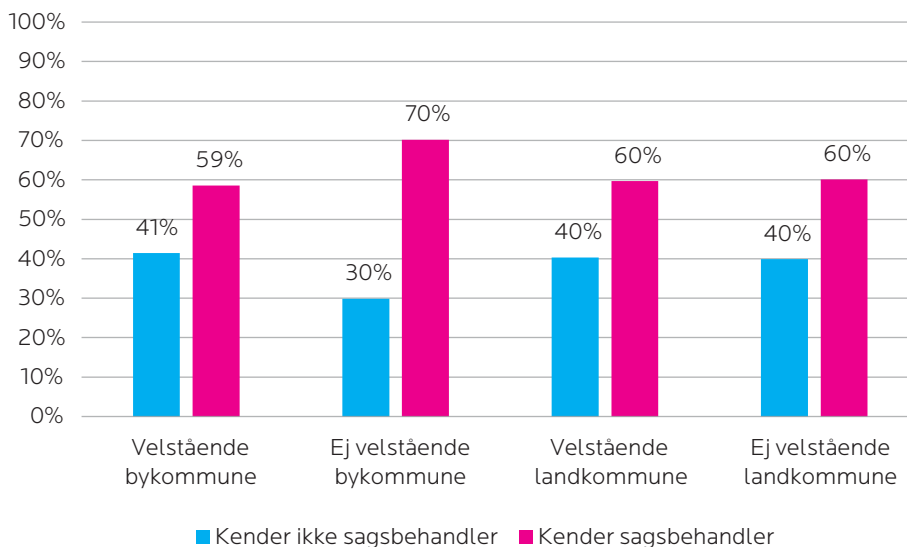
Alt i alt giver borgere med en funktionsnedsættelse hyppigere udtryk for, at de ikke mener, at kommunen har givet dem en rimelig behandling. Det er tilfældet for en fjerdedel (25 %) af de borgere, der har en funktionsnedsættelse. Blandt borgere uden en funktionsnedsættelse er den tilsvarende andel 14 %.

KOMMUNER

Der er visse forskelle på borgernes vurdering af kommunernes sagsbehandling, alt efter om de bor i velstående eller ikkevelstående kommuner, og om der er tale om by- eller landkommuner. Der er ikke fundet signifikante sammenhænge mellem kommunetypen, og hvor mange borgere der har fået medhold i deres sager.

Borgerne i de ikkevelstående bykommuner kender lidt hyppigere deres sagsbehandler end borgerne i øvrige kommuner. Det er tilfældet for 70 % af borgerne i de ikkevelstående bykommuner mod omkring 60 % af borgerne i de øvrige kommuner (Figur 51).

FIGUR 51
BORGERNES OPLEVELSE AF AT HAVE KENDSKAB TIL DERES SAGSBEHANDLER. OPDELT EFTER KOMMUNETYPE.



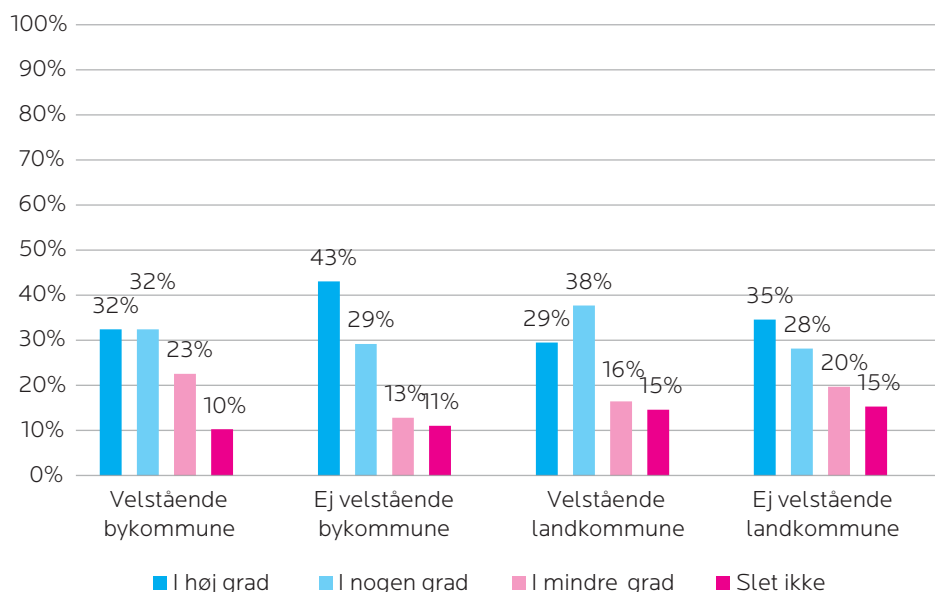
Note: n=1137. Spørgsmål: Vidste du, hvem din sagsbehandler eller kontaktperson i kommunen var, da sagen var i gang? Og: Ved du, hvem din sagsbehandler eller kontaktperson i kommunen er? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Borgernes vurdering af sagens oplysning – dvs. vurderingen af, om kommunerne har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen – varierer ligeledes

med kommunetypen. Borgerne i de ikkevelstående bykommuner giver således i højere grad udtryk for, at den behandlende kommune har sat sig ind i sagens forhold, sammenlignet med borgerne i de øvrige kommuner, jf. Figur 52. 43 % af borgerne i denne type kommune mener i høj grad, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Blandt borgere i velstående bykommuner er den tilsvarende andel 32 %, blandt borgere i velstående landkommuner er den 29 %, og blandt borgere i ikkevelstående landkommuner er den 35 %.

FIGUR 52

BORGERNES INDTRYK AF KOMMUNENS OPLYSNING AF SAGEN. OPDELT EFTER KOMMUNETYPE.

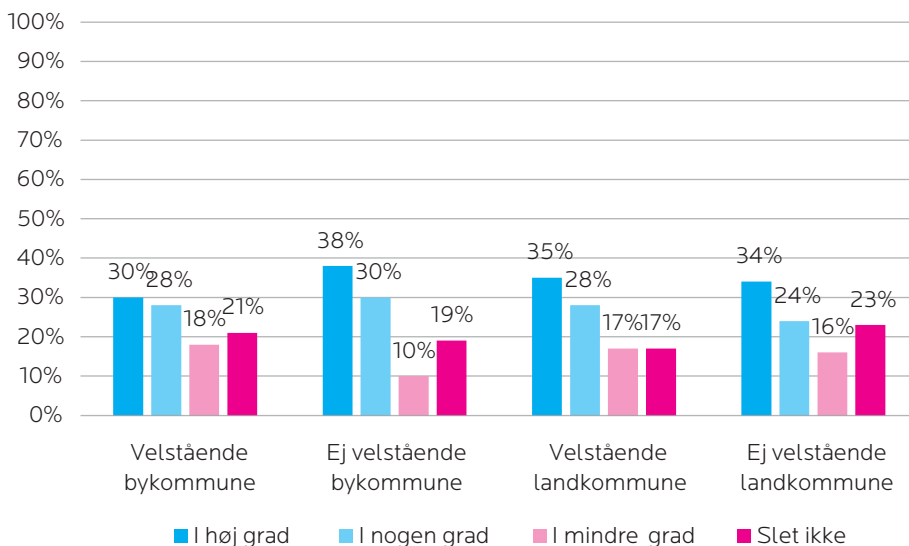


Note: n=1137. Spørgsmål: I hvilken grad er det dit indtryk, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

Borgerne i de ikkevelstående bykommuner mener hyppigere, at de i høj eller nogen grad har fået mulighed for at fortælle, hvad de mener om sagen, end borgerne i de øvrige kommuner. Det er tilfældet blandt 68 % af borgerne i de ikkevelstående bykommuner. Den tilsvarende andel er 58 % blandt borgerne i de velstående bykommuner og de ikkevelstående landkommuner og 63 % blandt borgerne i de velstående landkommuner.

FIGUR 53

BORGERNES VURDERING AF, OM DE FIK MULIGHED FOR AT FORTÆLLE, HVAD DE MENTE OM SAGEN. OPDELT EFTER KOMMUNETYPE.



Note: n=1137. Spørgsmål: I hvilken grad gav kommunen dig mulighed for at fortælle, hvad du mente om sagen? Nægtede og ved ikke-besvarelser er ikke vist.

METODE

UDVÆLGELSE AF ADSPURGTE BORGERE

Rapporten er baseret på en spørgeskemaundersøgelse udført af Danmarks Statistik over internettet og telefonen blandt særligt udsatte borgere i Danmark. Dataindsamlingen er gennemført på grundlag af et spørgeskema udarbejdet af COWI i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder. De adspurgte borgere er udvalgt efter det overordnede kriterium, at de har fået en sag afgjort hos kommunen inden for et af de følgende sagsområder:

- Beskæftigelse, herunder ressourceforløb, revalidering, førtidspension, integration mv.
- Omsorg, herunder plejecentre, hjemmepleje, børne-/unge-/familieforanstaltninger.
- Sundhed og handicap.

Afgrænsningen er foretaget i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder for at undersøge særligt sårbare borgeres oplevelse af den kommunale sagsbehandling. Populationen, dvs. gruppen af borgere i Danmark, som undersøgelsen fokuserer på, består ifølge Danmarks Statistiks registre af godt 416.000 personer.

For at undgå at spørge til sager, der blev afgjort for mange år siden, omfatter undersøgelsen personer, der fik en eller flere af de følgende ydelser/indsatser i 2015 (i enkelte tilfælde 2014), og som ikke modtog ydelsen/indsatsen året før. Denne afgrænsning blev valgt for at sikre, at flest mulige kunne huske omstændighederne omkring kommunens sagsbehandling mv.

Helt konkret omfatter undersøgelsen personer, som opfylder et af de følgende kriterier:

- Personer, der fik genoptræning eller vedligeholdelsestræning efter serviceloven i 2015.
- Personer, der fik leveret hjemmehjælp eller personlig pleje i 2015.
- Personer, der modtog hjemmesygepleje i 2015.
- Personer med forældremyndighed, der fik anbragt deres barn i 2014.
- Personer med forældremyndighed, der fik forebyggende børne- og ungeforanstaltninger i 2014.
- Personer, der fik handicapydelse visiteret efter serviceloven i 2015.
- Personer, der fik kontanthjælp i 2015.
- Personer, der modtog vejledning, afklaring og opkvalificering, løntilskudsjob eller virksomhedspraktik på arbejdsløshedsdagpenge i 2015.
- Personer, der modtog ledighedsydelse eller var i fleksjob i 2015.
- Personer, der modtog forrevalidering eller revalidering i 2015.
- Personer, der var i ressourceforløb i 2015.
- Personer, der var i jobafklaring i 2015.
- Personer, der modtog sygedagpenge i mindst otte uger (der afholdes opfølgningssamtale med kommunen senest efter otte uger) i 2015.
- Personer, der modtog førtidspension i 2015.
- Personer, der modtog folkepension i 2015, og som havde en personlig tillægsprocent >0.

Undersøgelsen fokuserer dermed på en gruppe af borgere, der er kendetegnet ved at være mere udsatte end den danske befolkning som helhed, der i gennemsnit har en højere indkomst, længere uddannelse og tættere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Netop disse mere ressourcetsvage borgere bør opleve, at deres rettigheder bliver varetaget af kommunerne. Selvom den anvendte metode indebærer, at der også er udtrukket borgere, som har søgt og fået afslag på en ydelse fra kommunen, eller som har oplevet, at deres barn er blevet anbragt uden for hjemmet, indebærer metoden, at de fleste af de udtrukne borgere har modtaget en ydelse fra kommunen i 2015. Det er alt i alt tilfældet for 95 % af respondenterne. Den resterende del, dvs. de 5 %, der ikke har modtaget en ydelse eller indsats, har enten været i ressourceforløb eller jobafklaring eller oplevet, at deres barn er blevet anbragt uden for hjemmet. En del af de 95 % af respondenterne, der ifølge registeroplysningerne har modtaget en ydelse eller indsats fra kommunen i 2015, må dog også antages at have søgt om og fået afslag på andre ydelser eller indsatser fra kommunen.⁵⁵

De borgere, der i forbindelse med deres seneste kontakt med kommunen har oplevet at få medhold, er mere positivt indstillede over for kommunens sagsbehandling end de borgere, der ikke har fået en ydelse. Det fremgår af undersøgelsen.

Undersøgelsens resultater må fortolkes i dette lys. De viste resultater kan således have en for positiv tendens. Eller sagt på en anden måde giver tallene et billede af, hvor mange der som minimum er kritiske eller negative over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne.

STIKPRØVE OG INDSAMLINGSMETODE

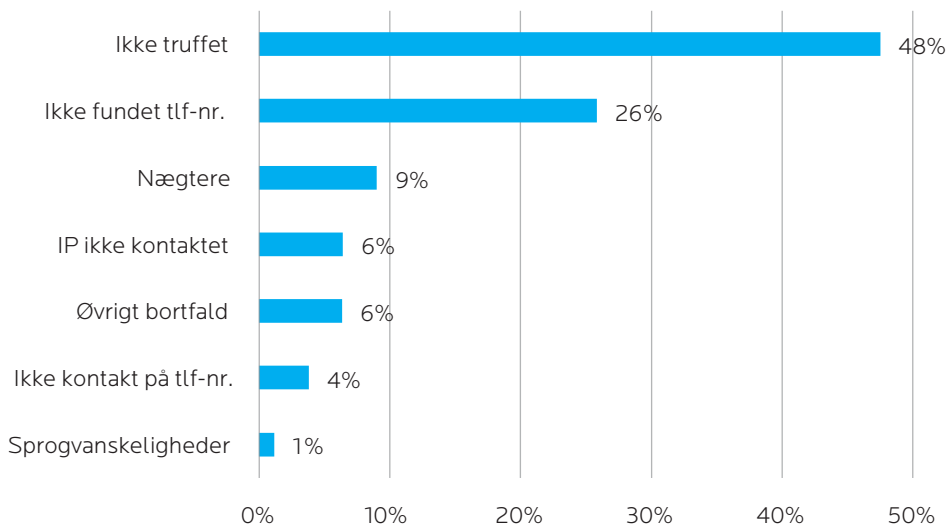
På baggrund af en tilfældig udtrukket stikprøve på 4.000 personer blev der gennemført interview med 1.598 personer i perioden 10. august-11. september 2016. Heraf oplyste 1.138 personer, at de inden for de sidste to og et halvt år havde haft kontakt med kommunen på et af undersøgelsens prioriterede områder.

Dataindsamlingen foregik både via telefonen og et internetbaseret spørgeskema. 53 % af de besvarede spørgeskemaer blev indsamlet via telefoninterview, mens 47 % udfyldte det internetbaserede spørgeskema. Der er ikke fundet signifikant forskel på borgernes vurdering af kommunernes sagsbehandling, alt efter hvordan dataindsamlingen er foregået.

Ca. 2.400 af de 4.000 udtrukne borgere i stikprøven indgår ikke i undersøgelsen. 6 % af de udtrukne borgere blev aldrig forsøgt kontaktet, fordi stikprøven allerede havde opnået den ønskede størrelse.

FIGUR 54

ÅRSAGER TIL, AT UDTRUKNE BORGERE IKKE HAR DELTAGET I UNDERSØGELSEN.



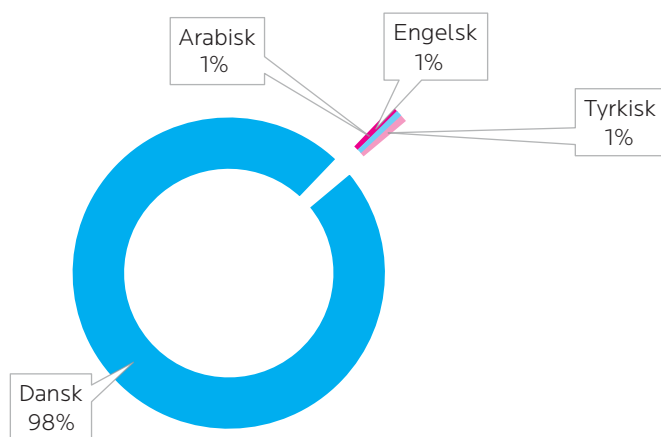
Note: 4.000 personer udtrukket til bruttostikprøve. 1.598 besvarelser gennemført. 2.402 frafaldet fra undersøgelsen. IP = interviewperson. Kilde: spørgeskemaundersøgelse gennemført af Danmarks Statistik og egne beregninger, 2016.

Størstedelen af det øvrige frafald kan tilskrives manglende kontakt, jf. Figur 54. Enten har borgerne ikke besvaret telefonen, eller også har de ikke reageret på de tilsendte e-mails. En anden stor årsag til frafald er, at Danmarks Statistik ikke har kunnet finde telefonnummeret på borgeren. Det kan ikke udelukkes, at de allermost udsatte borgere i højere grad tilhører denne gruppe og enten ikke har en telefon eller ikke har telefonnummeret registreret i et offentligt register.

9 % af de kontaktede borgere nægtede at deltage i undersøgelsen. Denne andel må betragtes som acceptabel sammenlignet med andre danske spørgeskemaundersøgelser.⁵⁶

FIGUR 55

ANDEL AF BORGERE, DER HAR GENNEMFØRT SPØRGESKEMAET PÅ DET PÅGÆLDENDE SPROG.



Note: n=1138. Anvendt interviewsprog blandt borgere, der var relevante for undersøgelsen. Kilde: Danmarks Statistik.

Spørgeskemaet er blevet oversat til engelsk, tyrkisk og arabisk for at minimere frafald pga. sprogvanskeligheder. Kun et begrænset antal borgere har anvendt muligheden for at besvare spørgeskemaet på et andet sprog, jf. Figur 55.

Kun 1 % af frafaldet skyldes sprogvanskeligheder. Det er således en meget lille andel af frafaldet, der skyldes sprogvanskeligheder i den foreliggende undersøgelse.

UDVÆLGELSESKRITERIER FOR UDSATTE BORGERE

Den følgende tabel giver en oversigt over, hvor stor en del af respondenterne der har modtaget en af de viste ydelser eller indsatser i det viste år – og som ikke modtog den året før.

TABEL 1

OVERSIGT OVER GRUPPEN AF UDSATTE BORGERE, DER INDGÅR I STIKPRØVEN.

| Andel i stikprøven | Andel i populationen | Gruppe |
|--------------------|----------------------|--|
| 30 % | 25 % | Modtog sygedagpenge i mindst otte uger i 2015, men ikke i 2014. |
| 21 % | 18 % | Modtog hjemmesygepleje i 2015, men ikke i 2014. |
| 14 % | 15 % | Modtog vejledning, afklaring, opkvalificering, løntilskudsjob, virksomhedspraktik på arbejdsløshedsdagpenge i 2015, men ikke i 2014. |

| | | |
|------|------|---|
| 10 % | 8 % | Fik leveret hjemmehjælp eller personlig pleje i 2015, men ikke i 2014. |
| 9 % | 9 % | Modtog genoptræning eller vedligeholdelsestræning efter serviceloven i 2015, men ikke i 2014. |
| 6 % | 10 % | Fik kontanthjælp i 2015, men ikke i 2014. |
| 4 % | 5 % | Personer med forældremyndighed, der fik forebyggende børne- og ungeforanstaltninger i 2014. |
| 4 % | 3 % | Var i jobafklaring i 2015, men ikke i 2014. |
| 4 % | 4 % | Fik visiteret handicapydelse efter serviceloven i 2015. |
| 3 % | 6 % | Modtog folkepension i 2015, men ikke i 2014 og havde en personlig tillægsprocent, der var større end 0. |
| 3 % | 2 % | Modtog ledighedsydelse eller var i fleksjob i 2015, men ikke i 2014. |
| 2 % | 3 % | Modtog integrationsydelse eller kontanthjælp under integrationsloven i 2015, men ikke i 2014. |
| 2 % | 2 % | Var i ressourceforløb i 2015, men ikke i 2014. |
| 2 % | 2 % | Modtog førtidspension i 2015, men ikke i 2014. |
| 1 % | 1 % | Personer med forældremyndighed, der fik anbragt deres barn i 2014. |
| 1 % | 1 % | Modtog forrevalidering eller revalidering i 2015, men ikke i 2014. |

Note: En borger kan godt have modtaget en eller flere af ovenstående ydelser eller indsatser mv.

Den følgende oversigt viser – på baggrund af registeroplysninger om borgernes sager i 2015 – hvilke grupper der især er overrepræsenterede inden for de enkelte sagstyper.

OVERSIGT 1

GRUPPER AF BORGERE, DER ER OVERREPRÆSENTEREDE INDEN FOR DE ENKELTE SAGSTYPER.

| Sagstype | Overrepræsenterede grupper |
|--|--|
| Sygedagpenge | 35-64-årige, samlevende, dansk baggrund, med kompetencegivende uddannelse, ej funktionshæmmede. |
| Hjemmesygepleje | 65+-årige, enlige, dansk baggrund, ingen kompetencegivende uddannelse, funktionshæmmede |
| Vejledning, afklaring og opkvalificering, løntilskudsjob eller virksomhedspraktik og samtidig modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge | 18-64-årige, samlevende, anden etnisk baggrund end dansk, med videregående uddannelse, borgere i velstående bykommuner, ej funktionshæmmede. |
| Hjemmehjælp eller personlig pleje | 65+-årige, enlige, ingen kompetencegivende uddannelse, funktionshæmmede. |
| Genoptræning eller vedligeholdelsestræning efter serviceloven | Kvinder, 65+-årige, ingen kompetencegivende uddannelse, borgere i bykommuner – især velstående bykommuner, funktionshæmmede. |
| Kontanthjælp | Mænd, 18-34-årige, enlige, anden etnisk baggrund end dansk, ingen kompetencegivende uddannelse. |

| | |
|---|---|
| Personer med forældremyndighed, der fik forebyggende børne- og ungeforanstaltninger | Kvinder, 35-64-årige, borgere i ikkevelstående landkommuner, ej funktionshæmmede. |
| Jobafklaring | 35-64-årige, med kompetencegivende uddannelse, funktionshæmmede. |
| Handicapydelse efter serviceloven | 18-34-årige, enlige. |
| Folkepension og personlig tillægsprocent større end 0 | 65+-årige, med erhvervsfaglig uddannelse, borgere i velstående landkommuner, ej funktionshæmmede. |
| Ledighedsydelse eller fleksjob | 35-64-årige, samlevende, dansk baggrund, med erhvervsfaglig uddannelse, funktionshæmmede. |
| Integrationsydelse eller kontanthjælp under integrationsloven | Mænd, 18-34-årige, anden etnisk baggrund end dansk, ingen kompetencegivende uddannelse. |
| Ressourceforløb | 35-64-årige, funktionshæmmede. |
| Førtidspension | Mænd, 35-64-årige, anden etnisk baggrund end dansk. |
| Personer med forældremyndighed, der fik anbragt deres barn | Kvinder, 35-64-årige, borgere i ikkevelstående kommuner, dansk baggrund. |
| Revalidering eller forrevalidering | 18-34-årige, enlige, funktionshæmmede. |

Som det fremgår af oversigten, er der betydelig variation, med hensyn til hvilke grupper der er overrepræsenterede inden for de enkelte sagstyper. Det hænger sammen med, at nogle typer af ydelser er mere relevante for nogle grupper end for andre; fx er integrationsydelse mest relevant for mennesker med anden etnisk baggrund end dansk.

TVÆRGÅENDE BAGGRUNDSFORHOLD

I undersøgelsen anvender vi en række baggrundsoplysninger om borgerne til at se, om der er nogle særlige mønstre blandt de udsatte borgere. Nærmere bestemt anvender vi følgende baggrundsoplysninger:

TABEL 2
OVERSIGT OVER BAGGRUNDSOPLYSNINGER.

| Baggrundsvariable | Beskrivelse |
|------------------------------|--|
| Kommunetype | Land/by Velstående/ikkevelstående. |
| Køn | Kvinde/mand. |
| Alder | Borgerens alder i intervaller. |
| Etnisk baggrund | Dansk/anden etnisk baggrund end dansk. |
| Uddannelse | Med eller uden kompetencegivende uddannelse/erhvervsfaglig uddannelse/videregående uddannelse. |
| Samlivsforhold | Enlig/gift eller samlevende. |
| Oplevet funktionsnedsættelse | Har borgeren de seneste seks måneder pga. helbredsproblemer eller sygdom været hæmmet i udførelsen af aktiviteter, som folk sædvanligvis udfører? (Tilstanden skal have været i seks måneder eller mere). |

Sondringen mellem land- og bykommune er baseret på en række parametre opstillet af OECD i forbindelse med en større tværnational undersøgelse af regionale forhold.⁵⁷ Parametrene består blandt andet af befolkningstæthed,

tætheden i bebyggelse, bystørrelser, serviceadgang mm. Kommunernes velstandsniveau er klassificeret efter kommunernes skatteindtægt. Med andre ord er kommunerne fordelt efter, hvor mange midler de kan forventes at have baseret på skattegrundlaget. Kommuner med et beskatningsgrundlag pr. indbygger under 170.757 kroner (medianen for 2016) er klassificeret som mindre velstående, mens kommuner med et beskatningsgrundlag pr. indbygger over 170.757 kroner er klassificeret som velstående kommuner.⁵⁸

For at sikre tilstrækkeligt mange svar fra både personer fra by- og landkommuner og fra rige og fattige kommuner, er den udtrukne stikprøve stratificeret efter by- og landkommune og rige og fattige kommuner. Dvs. at borgerne som udgangspunkt er fordelt ligeligt på disse kommunetyper. Det giver os mulighed for at analysere borgernes vurdering af kommunernes sagsbehandling i alle fire kommunetyper. Resultaterne er efterfølgende blevet vægtet efter kommunetype, således at resultaterne desuden er repræsentative for populationen af udsatte borgere, der har fået en sag afgjort hos kommunen.

Som nævnt oplyste 1.138 personer, at de inden for de sidste to og et halvt år har haft kontakt med kommunen inden for et af undersøgelsens prioriterede områder. Dette indebærer, at det har været muligt at foretage de viste analyser i rapporten med en acceptabel usikkerhed. Generelt gælder, at medmindre andet fremgår af teksten, anvendes alene udtrykket "forskelle" om forskelle, der er statistisk signifikante med et signifikansniveau på 95 %. Dvs. at resultaterne med 95 % sandsynlighed ikke skyldes statistiske tilfældigheder.⁵⁹

Sammensætningen af de interviewede borgere adskiller sig ikke væsentligt fra den samlede gruppe af udsatte borgere i populationen. Overordnet

set er der i stikprøven flere borgere fra landkommuner, end der er i populationen. Dette betyder blandt andet, at der i stikprøven er flere fra Region Syddanmark, end der er i populationen. Der er en anelse flere kvinder i stikprøven, end der er i populationen. Ligeledes er der en anelse flere mennesker i aldersgruppen 55+ i stikprøven, end der er i populationen, og lidt færre 25-34-årige i stikprøven end i populationen.

Endelig er der en anelse færre i stikprøven med anden etnisk baggrund end dansk, end der er i populationen. Disse forskelle kan blandt andet tilskrives vores stratificering af stikprøven, som vi tager højde for med vægtningen af data efter kommunetype. Se evt. Figur 66 i Bilag 1 for nærmere information.

Spørgsmålet er nu, hvad disse forskelle samlet set betyder for undersøgelsens resultater. Vi har tidligere nævnt, at de viste resultater kan have en for positiv tendens som følge af den anvendte metode. Det er COWIs vurdering, at de nævnte forskelle på stikprøven og populationen for de flestes vedkommende kan have en tendens til at forstærke det positive billede, som undersøgelsen giver: De allermest udsatte borgere uden telefon eller telefonnummer indgår ikke i undersøgelsen, ligesom der er lidt flere ældre end yngre blandt respondenterne, og der er lidt færre i stikprøven med anden etnisk baggrund end dansk. De to sidstnævnte tendenser tager vores vægtning af analyserne i vidt omfang højde for. Den første tendens er det ikke muligt at tage højde for. Det betyder samlet set, at resultaterne giver et billede af, hvor mange der som minimum er kritiske eller negative over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne.

Vi har spurgt de interviewede borgere, om de har oplevet funktionsnedsættelse som følge af et længerevarende helbredsproblem (se evt. Figur 66 i Bilag 1). 59 % af borgerne giver udtryk for, at de enten er alvorligt hæmmede

eller noget hæmmede af helbredsproblemer eller sygdom. Kun 32 % af den danske befolkning svarede det samme i den seneste europæiske sundhedsundersøgelse i 2014. Umiddelbart er det ikke overraskende, at de udsatte borgere i højere grad rapporterer en funktionsnedsættelse end den danske befolkning som helhed, men det er bemærkelsesværdigt, at forskellen er så stor, som den er.

SPØRGESKEMAET

Spørgsmålene er udarbejdet på baggrund af gældende lov, jf. følgende kilder:

- Retssikkerhedsloven
- Bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område
- Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område
- Bekendtgørelse af forvaltningsloven
- Vejledning om forvaltningsloven
- Lovgivning mv. om digital kommunikation
- Serviceloven
- Beskæftigelsesloven

Formålet med spørgsmålene har været at få indikationer på, hvordan den udvalgte gruppe i befolkningen føler sig betjent af de kommunale forvaltninger. Dermed sigter spørgsmålene på at indfange, om borgerne føler sig behandlet, som de har krav på. Vi spørger særligt til, om borgerne mener, de har fået en rimelig behandling i kommunerne.

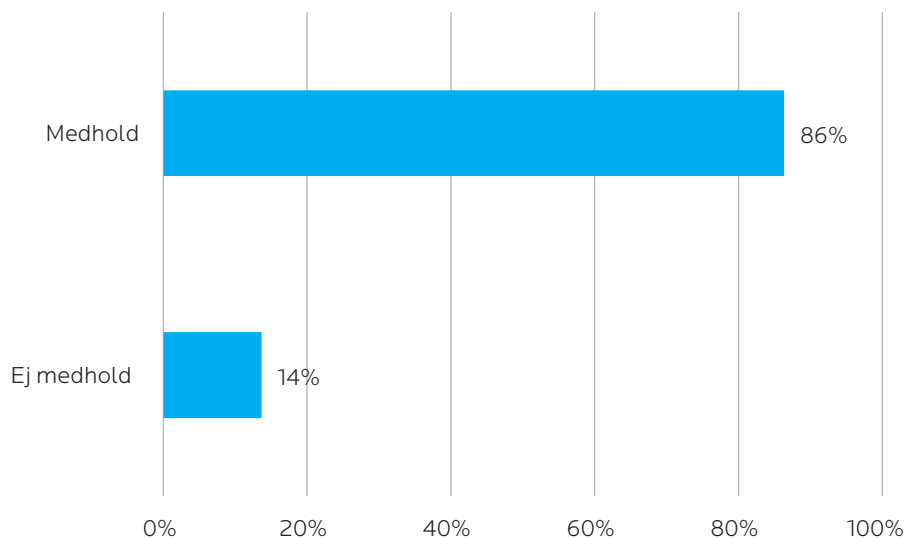
Der er desuden lagt særlig vægt på at gøre spørgsmålene nemt forståelige for målgruppen. Spørgeskemaet blev pilottestet i målgruppen af Danmarks Statistik.

OPLEVET MEDHOLD

I spørgeskemaet spørger vi de borgere, der har fået en afgørelse i sagen, om de fik medhold i deres sag. Undersøgelsen kortlægger imidlertid ikke indhold eller kvalitet af selve afgørelserne i de sager, de adspurgte borgere har eller har haft hos kommunen. I undersøgelsen spørger vi alene borgerne, om de har fået medhold, for at få mulighed for at vurdere, om dette i sig selv kan have indflydelse på oplevelsen af sagsprocessen.

FIGUR 56

BORGERNES OPLEVELSE AF MEDHOLD (BLANDT ALLE BORGERE, SOM HAR FÅET EN AFGØRELSE).



Note: n=879. Borgere, som har vurderet, at de slet ikke eller i mindre grad har oplevet at få medhold, vurderes ikke at have oplevet medhold. Borgere, der har svaret "i nogen grad" eller "i høj grad», betragtes som havende fået medhold.

DEL 3.

UNDERSØGELSE BLANDT KOMMUNALE BORGERRÅDGIVERE

SAMMENFATNING AF BORGERRÅDGIVERUNDERSØGELSEN

Denne del af rapporten undersøger, hvordan den kommunale borgerrådgiverfunktion i dens forskellige former kan være et konkret redskab til at styrke borgernes retssikkerhed. En kommunal borgerrådgiver har blandt andet til opgave at rådgive og vejlede borgere, der er faret vild i det kommunale system, agere sparringspartner for forvaltningen, og nogle borgerrådgivere kan også behandle borgernes klager over den kommunale sagsbehandling. Igennem borgerrådgiverfunktionens mandater og arbejdsformer kan funktionen være et konkret redskab til at styrke borgernes retssikkerhed inden for en række af de områder, som rapportens kvantitative undersøgelse peger på, er under pres.

Delundersøgelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt landets borgerrådgivere samt på kvalitative interview med fire borgerrådgivere: Kolding Kommunes borgerrådgiver, Københavns Kommunes borgerrådgiver og to borgerrådgivere fra fællesordningen mellem Skanderborg, Horsens, Randers, Favrskov og Norddjurs Kommune. Derudover er der også indhentet viden fra årsberetninger fra landets borgerrådgivere samt fra litteraturen.

36 kommuner har etableret en borgerrådgiverfunktion, hvilket betyder, at der findes en borgerrådgiver i mere end en tredjedel af landets kommuner.⁶⁰ De

fleste borgerrådgivere har et eksplicit retssikkerhedsmandat, og derudover kan deres forskellige mandater benyttes som redskaber til styrkelse af borgernes retssikkerhed. Borgerrådgivernes opgaver deles overordnet set mellem rådgivning og vejledning af borgere på den ene side og tilsyn med forvaltningen på den anden side. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at alle borgerrådgivere yder rådgivning og vejledning til de af kommunens borgere, der retter henvendelse til borgerrådgiveren. Herigennem bidrager borgerrådgiveren til en forståelse af kommunens organisation, forståelse af regler og sagsforløb samt rådgivning om eksempelvis klagemuligheder. Mange borgerrådgivere har ligeledes mandat til at agere sparringspartner og underviser for forvaltningen i konkrete og generelle problemstillinger. De fleste borgerrådgivere kan derudover foretage en evaluering af sagsbehandlingen, behandle klager over den kommunale sagsbehandling, udtale kritik og iværksætte egne driftsundersøgelser.

Borgerrådgiverfunktionen støtter sig til principper om mundtlighed og dialog. For de borgerrådgivere, der er interviewet i undersøgelsen, kommer det blandt andet til udtryk ved, at man som oftest først forsøger at løse et problem via uformel dialog. Det kunne blandt andet bestå i at arrangere et møde mellem borger og forvaltning, hvor problemstillingen kan tales igennem, og hvor begge parter har mulighed for at sikre sine argumenter hørt. Dialogen styrker borgerens følelse af at blive lyttet til, og derudover er dialogen vigtig for borgerens retssikkerhed, idet det øger borgerens chance for at have indflydelse på og medvirke i sin egen sag.

Borgerrådgivernes mandat til at sikre, at sagsbehandlingsreglerne følges i kommunen, har flere betydninger for borgernes retssikkerhed. Ud over at sikre de formelle regler omkring sagsbehandlingen har det også en betydning for selve indholdet i afgørelsen. Reglerne om eksempelvis

sagsoplysning betyder, at forvaltningerne skal sikre sig, at de har sat sig ind i alle væsentlige forhold i sagen. Det er afgørende for at kunne træffe den rigtige afgørelse.

Flere eksperter og organisationer peger på, at borgernes retssikkerhed er under pres. Det viser denne rapportes kvantitative undersøgelse ligeledes. En faktor, som eksperter og organisationer ofte peger på, er, at forvaltningen i høj grad er delt ind i specialiserede enheder, og at der er problemer med kommunikationen og koordineringen på tværs. Derudover er lovgivningen meget kompleks og ændres ofte, så det er svært for den enkelte sagsbehandler at være bekendt med samtlige relevante bestemmelser. Her mener eksperter og organisationer, at borgeren ofte kommer i klemme, da man ikke modtager den helhedsvurdering og vejledning, som man ellers har ret til. Undersøgelsen viser, hvordan borgerrådgiverfunktionen her har et stort potentiale til at styrke borgernes retssikkerhed.

FORMÅL MED UNDERSØGELSEN BLANDT BORGERRÅDGIVERNE

Formålet med denne del af rapporten er at undersøge, om den kommunale borgerrådgiverfunktion i dens forskellige former kan være et konkret redskab til at styrke borgernes retssikkerhed. Derudover er formålet også at blive klogere på, hvor borgerrådgiverne ser eventuelle udfordringer for retssikkerheden i kommunerne. 36 kommuner har etableret en borgerrådgiverfunktion (november 2017). En kommunal borgerrådgiver har til opgave at rådgive og vejlede borgere, der er faret vild i det kommunale system, agere sparringspartner for forvaltningen, og nogle borgerrådgivere kan også behandle borgernes klager over den kommunale sagsbehandling. Den konkrete indretning af borgerrådgiverfunktionen er forskellig fra kommune til kommune, og nedenfor i undersøgelsens Kapitel 3 giver vi en nærmere beskrivelse af, hvad en borgerrådgiver er.

Rapportens juridiske Del 1 kortlagde de menneskeretlige krav, der skal give borgerne den bedst mulige retssikkerhed i den kommunale sagsbehandling. Den kvantitative spørgeundersøgelse i Del 2 viste, at der inden for mange områder er et forbedringspotentiale, hvad angår borgernes retssikkerhed. En nylig rapport fra Ældre Sagen har undersøgt, hvilke udfordringer de kommunale borgerrådgivere ser for retssikkerheden i landets kommuner. Her viser undersøgelsen ligeledes, at borgernes retssikkerhed er udfordret, og at årsagerne hertil er mange.

Denne Del 3 af rapporten er udformet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt landets borgerrådgivere samt kvalitative interview med borgerrådgivere. Herigennem har vi fået et overblik over borgerrådgivernes mandater, deres uddannelsesmæssige baggrund og en række andre oversigtsoplysninger, der kan være med til at give et samlet indtryk af funktionen i landets kommuner. Derudover har vi benyttet spørgeskemaundersøgelsen til at få borgerrådgivernes overordnede vurdering af samarbejdet med kommunerne samt eventuelle udfordringer for retssikkerheden, som de ser det. Desuden har vi foretaget kvalitative interview med fire borgerrådgivere. Hensigten er ikke at levere en fuldstændig kortlægning af borgerrådgivernes mangeartede udformninger. I stedet vil vi gerne give eksempler på, hvordan borgerrådgivninger kan indrettes, og undersøge, hvordan disse kan være et redskab til styrkelse af borgernes retssikkerhed i den kommunale forvaltning.

DEFINITION AF RETSSIKKERHED

Der findes ikke én autoritativ definition af retssikkerhed. I denne delundersøgelse er der særligt fokus på den såkaldte processuelle retssikkerhed, det vil sige, hvordan sagen behandles fra ansøgning, til der foreligger en afgørelse. I den forbindelse skal myndighederne sørge for, at

sagen er tilstrækkelig oplyst til, at det er muligt at træffe en afgørelse: Som borger har man ret til vejledning og til at blive partshørt; der er nogle krav til selve afgørelsens form og begrundelse; og man har også ret til at få vejledning om sine muligheder for at klage. Den såkaldte materielle retssikkerhed, herunder at forvaltningens afgørelser skal være hjemlet i lovgivningen og stemme overens med grundlæggende retsprincipper, inddrages ligeledes.

METODE

Informationerne til denne undersøgelse blandt borgerrådgiverne er indsamlet via et spørgeskema suppleret med kvalitative interview. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er blandt andet at få et overblik over landets forskellige borgerrådgivere, deres mandater, deres uddannelsesmæssige baggrund, deres samarbejde med forvaltningen og deres syn på udfordringer for retssikkerheden. Formålet med de kvalitative interview er at komme i dybden med arbejdet hos forskellige typer af borgerrådgivere og identificere, om der er temaer omkring retssikkerhed, som de alle arbejder med.

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

Når vi udsender et spørgeskema, får vi standardiseret viden tilbage. Hermed kan vi sige noget generelt om borgerrådgiverne og deres opfattelser af forvaltningen, retssikkerhed i sagsbehandlingen og udfordringer hertil. Vi kan ikke bruge spørgeskemaet til at sige noget om årsagerne til, at det forholder sig således.

36 kommuner har oprettet en borgerrådgiverfunktion. På tidspunktet for udarbejdelsen af undersøgelsen var der dog tre kommuner, som havde stillingen ubesat, nemlig Guldborgsund, Ishøj og Silkeborg Kommune. Spørgeskemaet blev derfor sendt til borgerrådgiverne i de resterende 33 kommuner. Albertslund og Glostrup Kommune har ansat én fælles

borgerrådgiver, og Randers, Skanderborg, Norddjurs, Favrskov og Horsens Kommune har ansat tre fælles borgerrådgivere. Borgerrådgiveren i Albertslund og Glostrup Kommune har indgivet én besvarelse af spørgeskemaet, der dækker de to kommuner. Én borgerrådgiver i fællesordningen mellem Randers, Skanderborg, Norddjurs, Favrskov og Horsens Kommune har udfyldt skemaet, og besvarelsen dækker alle fem kommuner. Der er dermed besvarelser, der dækker alle 33 borgerrådgivninger på daværende tidspunkt. En enkelt borgerrådgiver færdiggjorde ikke hele spørgeskemaet, og der er derfor få spørgsmål, hvor kun 32 borgerrådgivninger er dækket.

Vi udsendte spørgeskemaerne i september 2016, og den sidste besvarelse blev indgivet primo november samme år. Langt størstedelen af besvarelserne blev dog indgivet i september samt primo oktober. Interviewene blev foretaget i henholdsvis starten og slutningen af oktober 2016.

En del af spørgsmålene i spørgeskemaet lægger op til faktuelle svar, mens en anden del af spørgsmålene udbeder sig borgerrådgivernes vurdering af en række emner, eksempelvis samarbejdet med kommunen, eller udsagn om udfordringer for retssikkerheden. Udsagnene om retssikkerheden, som borgerrådgiverne forholder sig til, har vi formuleret ud fra den forhåndsviden, vi har fået via litteratur og rapporter, som har behandlet aktuelle udfordringer for retssikkerheden.⁶¹

Vi har garanteret borgerrådgiverne anonymitet i afrapporteringen af spørgeskemabesvarelserne. Her har det været vigtigt, at borgerrådgivernes svar ikke individuelt kan identificeres i spørgsmål, som omhandler samarbejdet med kommunens medarbejdere. I langt de fleste tilfælde angiver borgerrådgiverne, at de har et godt eller meget godt samarbejde med kommunens medarbejdere. Men for de borgerrådgivere, hvor dette ikke er

tilfældet, har de ikke skullet frygte, at en offentliggørelse af deres vurdering ville skade relationen til forvaltningen.

KVALITATIVE INTERVIEW

Vi har foretaget interview af borgerrådgiveren i Kolding Kommune, borgerrådgiveren i Københavns Kommune samt to borgerrådgivere i Randers, Horsens, Skanderborg, Norddjurs og Favrskov Kommunes fælles borgerrådgiverordning. Interviewet med borgerrådgiverne i fællesordningen mellem de sidstnævnte fem kommuner blev foretaget som et fokusgruppeinterview, hvor begge borgerrådgivere deltog. Interviewene tog udgangspunkt i semistrukturerede spørgeguider (se Bilag 3). Interviewcitaterne, der benyttes i denne rapport, blev godkendt af interviewpersonerne inden rapportens udgivelse.

CASEUDVÆLGELSE

Vores interview med fire borgerrådgivere har til formål at stille skarpt på nogle forskellige måder at indrette en borgerrådgiverfunktion, herunder arbejdsgange og metoder, samt hvordan man herigennem kan styrke borgernes retssikkerhed. Man kan også sige, at vi har foretaget tre casestudier ved at interviewe Københavns borgerrådgiver, Koldings borgerrådgiver og to borgerrådgivere i Randers, Skanderborg, Horsens, Norddjurs og Favrskov Kommunes fælles borgerrådgiverordning.

Der er indgået en række parametre i udvælgelsen, herunder har vi tilstræbt en vis geografisk spredning, forskellige kommunestørrelser og beskatningsgrundlag samt forskellige udformninger af borgerrådgiverfunktionen. Derudover har vi også ønsket at belyse nogle forskellige tilgange til funktionen, først og fremmest arbejdsmetoder. Idet vi kun har interviewet et begrænset antal borgerrådgivere, er der ikke tale om en dækkende beskrivelse af alle variationer af borgerrådgiverfunktionen.

HVEM ER BORGERRÅDGIVERNE?

DEFINITION

Der findes mange forskellige instanser, der rådgiver og vejleder borgere, og i princippet skal alle kommunale medarbejdere kunne vejlede borgere, der retter henvendelse til dem. Borgerrådgiverne er ansat efter forskellige bestemmelser og har også forskellige mandater. Der blev oprettet et netværk for borgerrådgivere i 2006, og i denne undersøgelse bruger vi de kriterier for optagelse i netværket, man blev enige om på et netværksmøde i 2015:⁶² "En borgerrådgiver er en kommunalt ansat, hvis funktion er oprettet ved en konkret politisk beslutning til at varetage opgaver svarende til de, der er beskrevet i den kommunale styrelseslov §65e stk. 4."

Definitionen betyder, at der er fokus på to elementer: i) Der skal være en politisk beslutning bag oprettelsen af funktionen, og ii) borgerrådgiverens funktion er ikke nødvendigvis forankret i kommunestyrelseslovens § 65e, men vedkommende varetager de samme opgaver, som er beskrevet heri. Opgaverne, der beskrives i § 65e, stk. 4, vedrører rådgivning og vejledning af borgere samt tilsyn med kommunens administration. Dette vender vi tilbage til i afsnittet nedenfor om lovgrundlag og mandater.

Flere benævnes borgervejledere, men i denne undersøgelse skelnes der ikke mellem borgerrådgiver og borgervejleder.

Den anvendte definition beskriver den institutionaliserede ramme for borgerrådgivernes virke. Københavns borgerrådgiver beskriver en borgerrådgiver som en "virkelighedens ambassadør", forstået på den måde, at borgerrådgiverne kan melde tilbage om borgernes opfattelse af forvaltningen.

” Borgerrådgiveren skal være garant for, at kommunen ikke kun ser sig selv med egne briller, men også konfronteres med den virkelighed, som borgerne oplever” (Borgerrådgiverens beretning 2014, Randers Kommune).⁶³

Dermed handler borgerrådgiverfunktionen både om at kigge bagud blandt andet igennem undersøgelser af sager og evaluering heraf, men i høj grad også om at se fremad og hjælpe forvaltningen med at skabe forandringer til fordel for borgerne, herunder ved at styrke retssikkerheden.

BAGGRUND OG UDBREDELSE

Landets første borgerrådgiverfunktion blev oprettet i 1998 i Stenløse Kommune, hvor funktionen blev benævnt borgervejleder.⁶⁴ Men da kommunalreformen resulterede i, at Stenløse Kommune sammen med andre blev til Egedal Kommune, blev funktionen nedlagt.⁶⁵ Københavns Kommune fik sin første borgerrådgiver i 2004, og netop Københavns Kommunes borgerrådgiver har inspireret udformningen af mange andre kommuners borgerrådgiverfunktion.⁶⁶ Den enkelte kommunalbestyrelse bestemmer selv, hvad man vil kalde borgerrådgiverfunktionen.

Der er ikke meget litteratur om borgerrådgiverne, og emnet er primært behandlet i avisartikler mv. Ældre Sagen har udgivet undersøgelsen **Retssikkerhed og digitalisering: Udviklingen i borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen i en digitaliseringstid**. Her undersøgte man, hvordan de kommunale borgerrådgivere så udviklingen i borgernes retssikkerhed.⁶⁷ Denne undersøgelse vender vi tilbage til i Kapitel 4. Derudover findes der et bogkapitel om borgerrådgiverfunktionen i Næstved Kommune. Her var tanken blandt andet, at borgerrådgiveren skulle aflaste politikerne i deres borgerombudsopgaver og samtidig gøre kommunen mere tilgængelig og responsiv for borgerne.⁶⁸

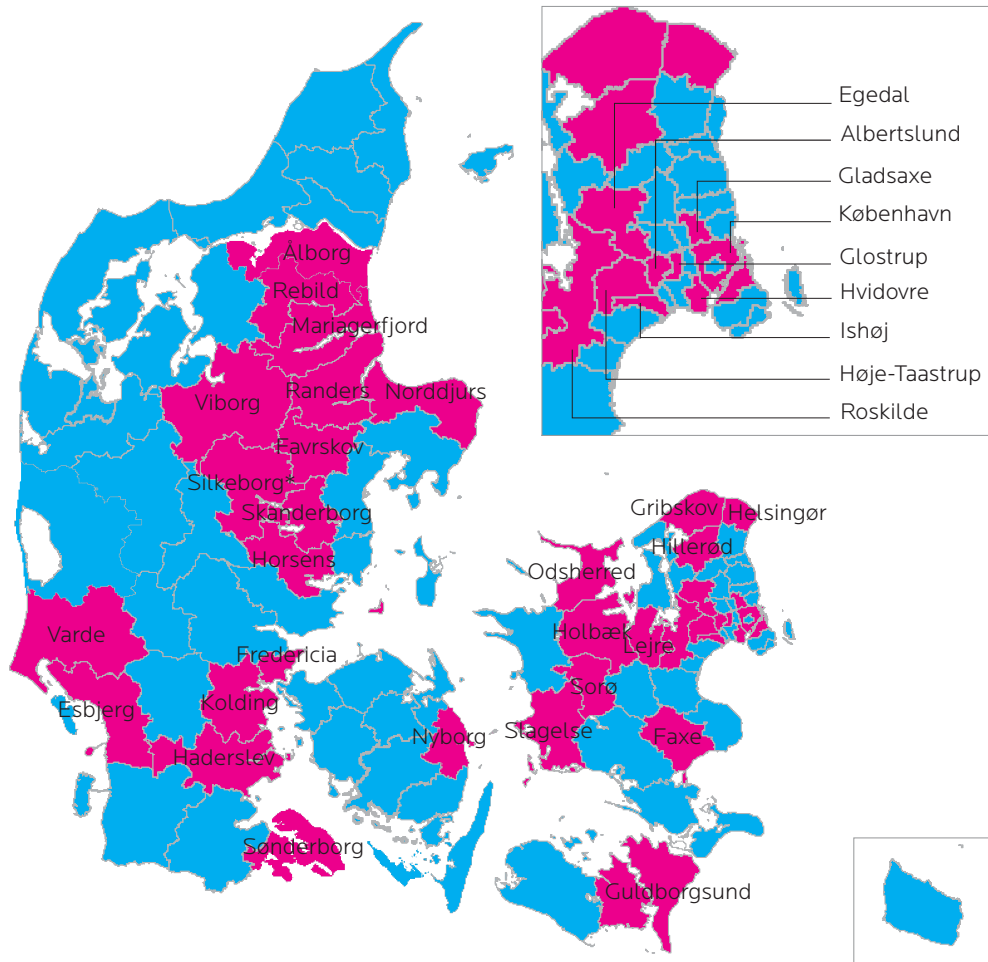
Flere kommunale eksperter peger på, at borgerrådgiverfunktionen fik sit bredere gennembrud i kølvandet på kommunalreformen, der i 2007 betød, at landets daværende 271 kommuner blev til 98 store kommuner. Der er givet forskellige karakteristika af borgerrådgiverfunktionen, eksempelvis af Roger Buch, som mener, at borgerrådgiverne skal signalere et velfungerende demokrati, da det kommunale styre blev mere fjernet med sammenlægningerne til større enheder.⁶⁹ Ulrik Kjær benævner borgerrådgiverne "lynafledere", der som en uafhængig funktion kan give politikerne en fornemmelse af, om systemet fungerer, som det skal. Kjær mener, at det er nødvendigt, fordi de større kommuner har resulteret i, at flere borgere er blevet utilfredse med den kommunale service.⁷⁰ Henning Pedersen og Jens Chr. Birch fremhæver, at vigtige spørgsmål om kommunernes indretning af blandt andet borgerrelationer blev overladt til kommunerne selv i forbindelse med kommunalreformen.⁷¹ Her besluttede man i Næstved Kommune at oprette en borgerrådgiverfunktion, der skulle agere kobling mellem de kommunale forvaltninger, regler, servicemål og værdier og "åbne kommunen op" for borgeren.⁷²

Det var Københavns Kommunes borgerrådgiver, der i 2006 tog initiativ til oprettelsen af et netværk af borgerrådgivere på tværs af kommunerne.⁷³ Borgerrådgiverne samles i netværket to gange årligt, og derudover mødes de løbende efter behov i en øst- og vestafdeling, der dækker hhv. Sjælland og Jylland. Der eksisterer ikke nogen overordnet koordinering eller formel ledelse af netværket, men borgerrådgivningen i Holbæk Kommune fungerer som fælles sekretariat for netværket.⁷⁴ På KL's hjemmeside findes et lukket forum, hvor borgerrådgiverne kan have en dialog omkring erfaringer, sparring og holde hinanden orienteret.⁷⁵

Når man ser på udbredelsen af borgerrådgivninger i landets kommuner, synes der ikke umiddelbart at være noget mønster i forhold til kommune-størrelse eller kommunernes beskatningsgrundlag.

FIGUR 57

GRAFISK OVERSIGT OVER KOMMUNER, DER HAR ETABLERET EN BORGERRÅDGIVERFUNKTION.



Kilde: Liste over borgerrådgivninger pr. 1. september 2016, se Bilag 2.

Geografisk er fordelingen temmelig ujævn. Således er der ingen borgerrådsvninger i nordvestjyske kommuner, ligesom det kun er Nyborg Kommune på Fyn, der har oprettet en borgerrådsvniverfunktion.

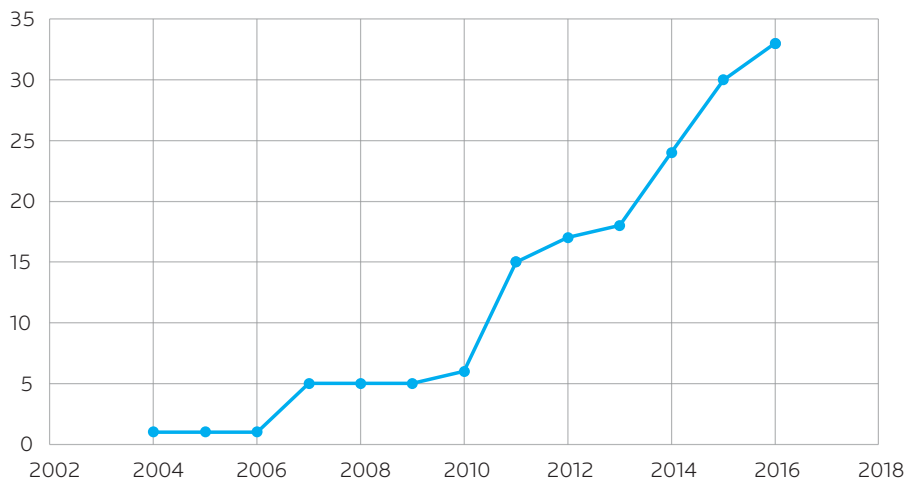
Ser man på landsplan, har 37 % af landets kommuner etableret en borgerrådsvniverfunktion.

Flere kommuner har haft borgerrådsvninger, der er blevet nedlagt igen. Eksempelvis blev en forsøgsordning i Greve Kommune oprettet i 2014, men nedlagt igen i 2016.⁷⁶ Også borgerrådsvniverfunktionen i Lyngby-Taarbæk Kommune, der blev etableret i 2012, blev nedlagt igen i 2016.⁷⁷

Borgerrådsvniverne angav i spørgeskemaundersøgelsen, hvilket år borgerrådsvningen blev etableret. Som det ses af Figur 58, er der særligt efter 2010 kommet mange nye borgerrådsvninger til.

FIGUR 58

UDVIKLING I ANTALLET AF BORGERRÅDVGIVNINGER.

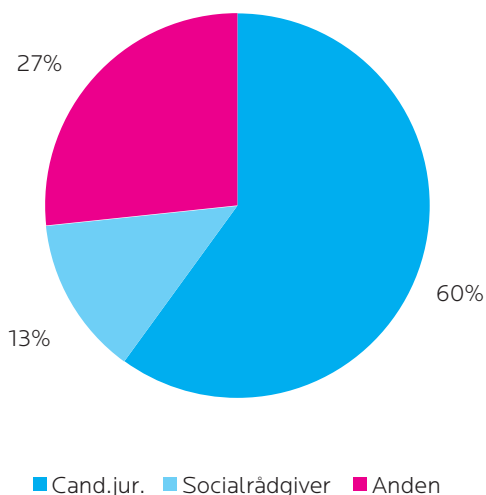


Note: n=28. Kilde: borgerrådsvnivernes besvarelser af spørgeskemaundersøgelsen.

Borgerrådgivere har kun direkte kontakt med et lille udsnit af kommunens borgere. Eksempelvis modtog borgervejlederen i Fredericia Kommune 601 henvendelser i 2015 med en kommunistørrelse på 50.500 indbyggere.⁷⁸ Borgerrådgiveren i Roskilde Kommune modtog i 2015 200 henvendelser, hvor der bor omkring 86.200 borgere i kommunen.⁷⁹ Borgerrådgiveren i Holbæk Kommune modtog 922 henvendelser i 2015 med et indbyggertal på omkring 69.000.⁸⁰ Til trods for at det således kun er en lille andel af den kommunale sagsbehandling, som borgerrådgiveren kommer i kontakt med, kan borgerrådgiveren og forvaltningen få viden om forhold, man med fordel kunne se nærmere på.

” For at udbrede kendskabet til borgerrådgiveren har der været et stort fokus på at identificere og opsøge de frivillige foreninger, interesseorganisationer, råd og lignende, som bl.a. har direkte kontakt med borgerne og som giver råd og vejledning til borgerne ift. særlige problematikker, som omhandler kommunens myndighedsområde” (Aalborg Kommunes borgerrådgiver).⁸¹

60 % af borgerrådgiverne svarer i spørgeskemaundersøgelsen, at de har en uddannelsesbaggrund som jurist, 13 % som socialrådgiver, og 27 % har anden baggrund. Her dækker anden baggrund over cand.scient.pol., kommunom, cand.scient.adm., cand.merc.aud., folkeskolelærer, cand.mag. samt master i vejledning og socionom med BA i samfundsfag. Der tegner sig et billede af, at de kommunale borgerrådgivere har forskellige faglige kompetencer, samt at man i ansættelsen af borgerrådgivere ikke nødvendigvis har set stærke juridiske kundskaber som den vigtigste kompetence.

FIGUR 59**BORGERRÅDGIVERNES UDDANNELSESMÆSSIGE BAGGRUND.**

Note: n=28. Kilde: Borgerrådgivernes besvarelser af spørgeskemaundersøgelsen.

LOVGRUNDLAG OG MANDATER

I 2009 ændrede man kommunestyrelsesloven, så kommunalbestyrelser fik mulighed for at oprette en borgerrådgiverfunktion med hjemmel i lovens § 65e.⁸²

Er man ansat efter kommunestyrelseslovens § 65e, er man ikke ansat som en del af den kommunale forvaltning. Det betyder, at det er kommunalpolitikkerne, der er borgerrådgiverens ledere, og ikke borgmesteren, som er øverste leder for forvaltningen. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte at overlade ledelsesopgaver til eksempelvis kommunale chefer. Men selv hvis de kommunale chefer varetager ledelsesopgaver for

borgerrådgiverfunktionen, har de ikke instruktionsbeføjelser i forhold til indholdet i borgerrådgiverens sager.⁸³ Hvis man skal fyres som borgerrådgiver, er det alene kommunalbestyrelsen, der kan gøre det.⁸⁴ Forvaltningsledere og politikere giver udtryk for, at det er for at skabe en så uafhængig borgerrådgiverfunktion som muligt.⁸⁵

§ 65e Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om oprettelse af en borgerrådgiverfunktion, der ikke henhører under de stående udvalg eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Lederen af borgerrådgiverfunktionen ansættes og afskediges af kommunalbestyrelsen.

Stk. 3. Borgerrådgiverfunktionen henhører ikke under borgmesterens øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Stk. 4. Borgerrådgiverfunktionen kan kun varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og vedrørende tilsyn med kommunens administration.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 71 % af borgerrådgiverne er ansat efter kommunestyrelseslovens § 65e. De resterende 29 % af borgerrådgiverne svarede i spørgeskemaundersøgelsen, at deres funktion er forankret andetsteds end kommunestyrelseslovens § 65e. Tre af dem refererer til kommunaldirektøren, som er kommunens øverste embedsmand. Andre er ansat efter en § 65e-lignende ordning, hvor det i stedet for kommunalbestyrelsen er økonomiudvalget, der er arbejdsgiveren. Der

findes mange hybridordninger, blandt andet at borgerrådgiveren refererer til kommunaldirektøren, men afrapporterer til økonomiudvalget. Kommunerne har altså i vidt omfang mulighed for at placere borgerrådgiverfunktionen, hvor man vurderer, at det passer bedst.

Der er også eksempler på, at nogle kommuner har fælles borgerrådgivningsordninger. Randers, Skanderborg, Norddjurs, Favrskov og Horsens Kommune har en fælles borgerrådgiverordning med tre borgerrådgivere ansat. Albertslund og Glostrup Kommune har ligeledes en fælles borgerrådgiverordning med én borgerrådgiver ansat. Pr. 1. november 2016 har Hvidovre og Ishøj en fælles borgerrådgiverordning.⁸⁶

I kommunestyrelseslovens § 65e står der, at borgerrådgivere kun kan varetage opgaver, der vedrører rådgivning og vejledning af borgere, samt opgaver, der vedrører tilsyn med kommunens administration. I bemærkningerne til lovforslaget står der om borgerrådgivernes todelte opgaver, at: "den ene del er rådgivning og vejledning af borgere, der retter henvendelse til kommunen, herunder at hjælpe borgere videre i klagesystemet. Den anden del er tilsyn med, at kommunens øvrige administration varetager deres opgaver i overensstemmelse med lovgivningen, god forvaltningsskik, de af kommunalbestyrelsen og udvalgene fastsatte retningslinjer og i øvrigt på en hensigtsmæssig måde."⁸⁷ I spørgeskemaundersøgelsen spurgte vi borgerrådgiverne om deres forskellige mandater. Af Figur 60 fremgår fordelingen, som det blev angivet.

FIGUR 60
BORGERRÅDGIVERNES FORSKELLIGE OPGAVER.



Note: n=28. Kilde: borgerrådgivernes besvarelser af spørgeskemaerne.

Den første del af borgerrådgivernes opgaver, rådgivning og vejledning, skal hjælpe borgere med at finde vej i det kommunale system. Hertil hører muligheden for at hjælpe borgerne videre i klagesystemet. En anden opgave efter kommunestyrelseslovens § 65e, stk. 4 er tilsyn med kommunens administration. Det er på baggrund af dette mandat, at mange borgerrådgivere laver en årlig beretning til kommunalbestyrelsen. Det er ligeledes under denne del af mandatet, at mange borgerrådgivere giver forslag til, hvilke skridt kommunen kan tage som opfølgning.⁸⁸ Mange borgerrådgivere agerer også sparringspartnere for forvaltningen og yder vejledning blandt andet i forhold

til at styrke retssikkerheden i sagsbehandlingen. Dette hører også under tillsynsdelen af borgerrådgivernes opgaver.

Ud over disse opgaver er der også nogle få borgerrådgivere, som har fået tillagt et whistleblowermandat samt et eksplicit diskriminationsmandat.⁸⁹

RÅDGIVNING OG VEJLEDNING

Alle borgerrådgivere vejleder og rådgiver borgere. Det kan være råd og vejledning om, hvem man skal henvende sig til i kommunen. Det kan også være råd og vejledning omkring et konkret spørgsmål eller af mere generel karakter, eksempelvis omkring forvaltningsretlige spørgsmål som vejledningspligt eller partshøring mv.⁹⁰ Her er intentionen at gøre det lettere for borgeren at navigere i det kommunale system.

” En kommune er en kæmpe butik at finde rundt i. Jeg har jo en let tilgang og nogle livliner rundt om i organisationen. Jeg kan finde ud af, ”er det dig, der kan tage hånd om det her”, og på den måde kan jeg jo være med til at minimere kompleksiteten på et eller andet plan. Hvis jeg har et møde med en borger, som har kontakt til mange forskellige og ikke kan overskue det, vil jeg også kunne være med til at sætte det på dagsordenen. Altså tydeliggøre over for forvaltningen, at det er en udfordring for den her borger” (Kolding Kommunes borgerrådgiver).

Det er vanskeligt at sammenligne antallet af henvendelser og fordelingen af henvendelser på forvaltningsområder imellem borgerrådgiverne. Det skyldes dels, at borgerrådgiverne registrerer henvendelser på forskellig vis, samt at forvaltningsområderne ikke har samme opdeling på tværs af kommunerne. Baseret på spørgeskemaundersøgelsen er der dog en klar tendens til, at

borgerrådgiverne modtager flest henvendelser inden for socialområdet meget bredt set. Under dette brede område hører beskæftigelse og jobcenter, integration, børn og familie, sundhed og borgerservice. Det er ikke områder som eksempelvis teknik og miljø, der fylder mest i de henvendelser, som borgerrådgiverne modtager.

En anden borgerrådgiver fortalte, at hun gjorde rigtig meget ud af vejlednings- og rådgivningsmandatet, fordi det ofte er manglende forståelse, der ligger bag en klage. Borgerrådgiveren i Esbjerg Kommune skriver i beretningen for 2015: "De fleste henvendelser afsluttes med en samtale med Borgerrådgiveren, hvor borgerne får råd og vejledning om lovgivning, sagsbehandlingsregler og det forventede sagsforløb. Det er min vurdering, at mange borgere har fået en større forståelse for kommunens arbejde eller ikke længere er utilfredse og dermed bedre kan acceptere en afgørelse eller et nyt sagsskridt i deres sag."⁹¹ I interviewene nævner flere borgerrådgivere ligeledes, at man ved at skabe klarhed for borgeren over vedkommendes sag ofte kan afhjælpe potentielle klagesager i systemet.

SPARRINGSPARTNER FOR FORVALTNINGEN

93 % af borgerrådgiverne angiver i spørgeskemaundersøgelsen, at de er sparringspartner for forvaltningen. Sparringen mellem borgerrådgiverne og forvaltningerne kan tage forskellige former. Det kan være i forhold til konkrete sager eller mere generelle problemstillinger. Sparring om generelle problemstillinger kunne være omkring et område, hvor der er mange nye reguleringer, såsom beskæftigelsesområdet. Hurtige forandringer i stort omfang kan gøre det vanskeligt at følge med, og her kan borgerrådgivere give forslag til, hvordan borgere orienteres på bedst mulig vis. Hos Københavns Kommunes borgerrådgiver kan medarbejdere således ringe eller skrive om konkrete problemstillinger, de sidder med.

EVALUERING AF FORVALTNINGEN

79 % af borgerrådgiverne svarer, at de har mandat til at evaluere sagsbehandlingen. Borgervejlederen i Viborg Kommune kan eksempelvis følge op på et forvaltningsområde, center eller kontor på baggrund af henvendelser, som peger i retning af, at der er noget, som går skævt.⁹² Denne evaluering hænger tæt sammen med sparringsmandatet med fokus på, hvordan forvaltningen kan gøre det bedre. Der findes også andre mere systematiske evalueringsmodeller, som Københavns Kommunes borgerrådgiver benytter sig af, blandt andet evalueringsmodellen FOKUS, hvor forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen vurderes.⁹³

” Antallet af sager, som jeg har behandlet i beretningsperioden repræsenterer en meget lille andel af kommunens samlede sagsproduktion, og kan som sådan i sig selv ikke anvendes som indikator for den samlede kvalitet i sagsbehandlingen. Imidlertid vil der via den statistik, jeg fører, være viden at hente om hvilke forhold, der giver anledning til henvendelser og klager fra borgerne, som derved giver mulighed for at identificere mulige tendenser eller opmærksomhedspunkter i administrationens arbejde” (borgerrådgiveren i Glostrup Kommune).⁹⁴

UNDERVISNING AF FORVALTNINGEN

Undervisningsmandatet hænger tæt sammen med evaluerings- og sparringsmandatet. 89 % af borgerrådgiverne holder kurser eller underviser i en eller anden form. Egedal Kommunes borgerrådgiver afholder fx kurser for de kommunale medarbejdere i forvaltningsret, hvor der blandt andet undervises i afgørelsesbegrebet, aktindsigt, vejledning og notat- og journalpligt.⁹⁵ Københavns Kommunes borgerrådgiver underviser ligeledes et betydeligt antal medarbejdere i forvaltningen: "vi er ude at undervise omkring 500

medarbejdere om året i forskellige emner” (Københavns Kommunes borgerrådgiver).

Et eksempel på et undervisningsredskab er KlarRet, som er en guide til udvalgte emner, som Københavns Kommunes borgerrådgiver udarbejder tre gange årligt. Emnerne udvælges på baggrund af de fejl, som borgerrådgiveren har iagttaget, og hensigten er at give medarbejderne konkrete værktøjer, som de kan bruge i deres hverdag.⁹⁶ Hensigten med materialet er både at lette de kommunale medarbejders hverdag samt at styrke borgernes retssikkerhed. Et andet eksempel kan hentes fra Holbæk Kommunes borgerrådgiver, der udarbejder vejledninger og retningslinjer for god sagsbehandling og forvaltningsskik.⁹⁷

KLAGESAGSBEHANDLING

79 % af borgerrådgiverne kan behandle klager fra borgerne over den kommunale sagsbehandling. Det betyder, at borgerrådgiveren kan lave et konkret tilsyn, ”dels for at sikre borgernes retssikkerhed og dels for at understøtte læring i kommunen,” som det hedder i beretningen fra Københavns Kommunes borgerrådgiver.⁹⁸ Det er borgerrådgiveren selv, der afgør, om en klage giver anledning til en undersøgelse.⁹⁹ Borgerrådgiveren kan ikke ændre forvaltningens afgørelse, men kan udtale kritik og komme med anbefalinger. Dette uddybes i næste afsnit.

Borgerrådgiveren kan ikke behandle klager, som andre klageinstanser tager sig af. Det betyder blandt andet, at borgerrådgiveren ikke behandler klager om spørgsmål, der er indbragt for Ankestyrelsen, det kommunale tilsyn, Folketingets Ombudsmand eller domstolene.¹⁰⁰ Hvis borgerrådgiveren ikke kan behandle klagen, kan vedkommende vejlede omkring klagemuligheder, hjælpe med at forstå klagevejledninger fra forvaltningen og evt. hjælpe

med at udforme klagen, hvis borgeren ikke selv er i stand til dette. Dermed er borgerrådgiveren med til at styrke et vigtigt element af borgerens retssikkerhed, nemlig muligheden for at klage over en forvaltningsafgørelse.

UDTALE KRITIK

93 % af borgerrådgiverne kan udtale deres opfattelse af en sag eller af et område. I den forbindelse kan borgerrådgiveren udtale kritik suppleret med anbefalinger og henstillinger. Borgerrådgivernes udtalelser er ikke bindende for forvaltningen, men i flere kommuner skal forvaltningen meddele borgerrådgiveren, hvis den ikke følger en anbefaling eller henstilling.¹⁰¹ Herefter kan borgerrådgiveren vælge at orientere direktionen, det relevante stående udvalg i kommunalbestyrelsen eller kommunalbestyrelsen om forholdet.¹⁰² Et eksempel er Københavns Kommunes borgerrådgiver, der kan udtale kritik både i konkrete sager og i forhold til generelle områder. Københavns Kommunes borgerrådgiver forklarer i interviewet: "Det kan være en konkret sag, hvor en borger har klaget over et sagsforløb, og vi går det igennem og kan se nogle ting, som ikke var, som de skulle være. Så udtaler vi kritik af forvaltningen."

I det omfang, disse borgersager kan anonymiseres, gør Københavns Kommunes borgerrådgiver det af hensyn til borgeren, og nogle af sagerne deles ud til de politiske udvalg som eksempler på, hvilke sager der har været i den senere tid. Derudover indgår nogle af disse anonymiserede borgersager også i beretningerne, og nogle deles på borgerrådgiverens Facebookside i komprimeret form.

EGENDRIFTSUNDERSØGELSER

Hvis borgerrådgiveren har en såkaldt egendriftskompetence, kan vedkommende selv vælge at se nærmere på en sag eller et

forvaltningsområde. 54 % af borgerrådgiverne har egendriftskompetence. Københavns Kommunes borgerrådgiver har mandat til at foretage tre typer af tilsyn på eget initiativ: inspektioner, generelle egendriftsundersøgelser og konkrete egendriftsundersøgelser. Inspektioner kan bestå i enten varslet eller ikkevarslet stikprøvekontrol med institutioner, tjenestesteder eller virksomheder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.¹⁰³ Om de generelle undersøgelser fortæller borgerrådgiveren: "Der er de generelle problemstillinger, som vi samler op, fordi vi ser så mange sager og hører alle de konkrete udfordringer, borgerne har. Så laver vi større undersøgelser, hvor vi går ind og tager sagsområder op. Her kigger vi på 30 eller 50 sager, ser på tværs, er der nogle gennemgående fejl i dem, som vi skal blive bedre til, eller er tingene, som de skal være."

Et andet eksempel er Esbjerg Kommunes borgerrådgiver, der efter samråd med byrådet kan gennemføre inspektioner eller generelle undersøgelser af forvaltningsområder.¹⁰⁴

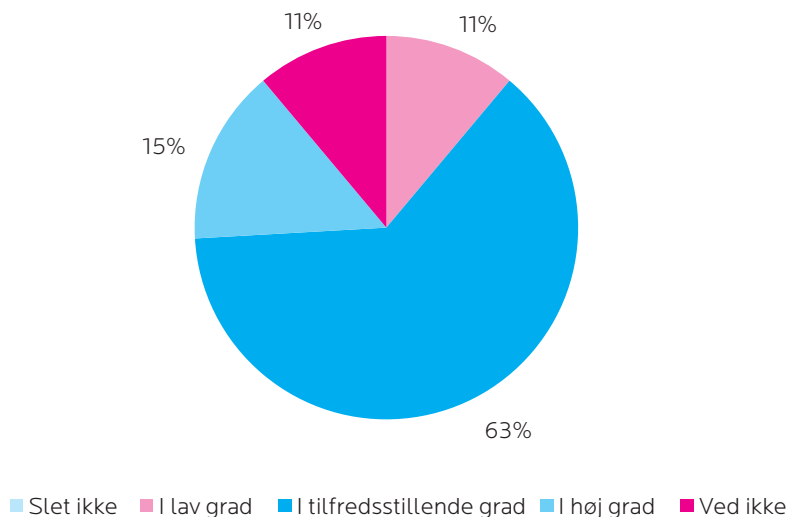
UDFORDRINGER FOR RETSSIKKERHEDEN

Langt de fleste borgerrådgivere har et eksplicit retssikkerhedsfokus, som i mange tilfælde er skrevet ind i vedtægterne. Som nævnt i afsnittet ovenfor om baggrund og udbredelse har borgerrådgiverne kun direkte kontakt med en lille del af kommunens borgere og et lille udsnit af den kommunale sagsbehandling. Men alligevel er der hos borgerrådgiveren megen viden at hente om, hvordan det står til med retssikkerheden i kommunalt regi.

I spørgeundersøgelsen spørger vi blandt andet, hvorvidt borgerrådgiverne mener, at forvaltningen sikrer, at de kommunale medarbejdere er rustet til at løfte sagsbehandlingsopgaven. Besvarelserne fremgår af Figur 61.

FIGUR 61

SIKRER FORVALTNINGEN, AT DE KOMMUNALE MEDARBEJDERE ER RUSTET TIL AT LØFTE SAGSBEHANDLINGSOPGAVEN?



Note: n=27. Kilde: borgerrådgivernes besvarelse af spørgeskemaet. Spørgsmål: Mener du, at forvaltningen sikrer, at medarbejderne er rustet til at løfte sagsbehandlingsopgaven?

Som det fremgår af Figur 61, svarer 78 % af borgerrådgiverne, at det sikres i enten tilfredsstillende eller høj grad, mens 11 % svarer "i lav grad", og de resterende 11 % svarer "ved ikke".

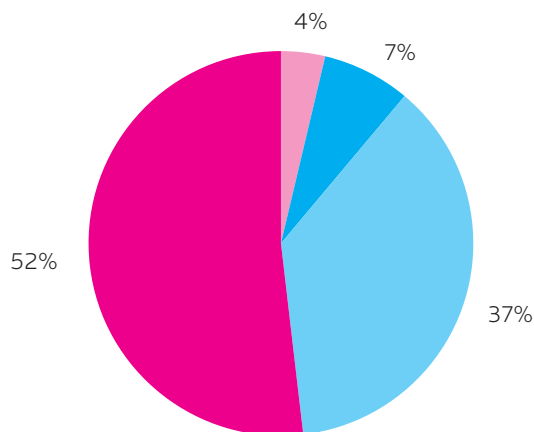
Det må ses som meget vigtigt for borgernes retssikkerhed, at forvaltningen sikrer, at medarbejderne er rustet til at løfte sagsbehandlingsopgaven. Det er vigtigt for borgernes retssikkerhed, at de kommunale medarbejdere er rustet til opgaven dels i forhold til kendskab til og opmærksomhed på

sagsbehandlingsreglerne og dels i forhold til kendskabet til lovgivningen, som medarbejderne administrerer. Hvis ikke medarbejderne har et tilstrækkeligt kendskab til sagsbehandlingsreglerne, der følger af blandt andet forvaltningsloven og retssikkerhedsloven, kan de heller ikke sikre, at disse overholdes. Ældre Sagens undersøgelse peger på, at der i forvaltningen er konkurrerende dagsordener, hvor retssikkerhedsdagsordenen risikerer at blive trængt af eksempelvis effektivitets-, digitaliserings- og specialiseringsdagsordener.¹⁰⁵ Derfor er det ligeledes vigtigt, at de kommunale medarbejdere er klædt ordentligt på i forhold til sagsbehandlingsreglerne for at kunne fastholde et fokus på retssikkerhed og god forvaltning. Lovgivningen, som de kommunale medarbejdere administrerer, karakteriseres af flere som kompleks og omskiftelig pga. hyppige lovændringer.¹⁰⁶ Særligt i relation til den helhedsorienterede vejledning¹⁰⁷ udgør det en udfordring for borgernes retssikkerhed, hvis kommunale medarbejdere ikke har tilstrækkelig viden om lovgivningen og dermed ikke er rustet godt nok til at løfte sagsbehandlingsopgaven.

Spørgeskemaundersøgelsen indeholder en række udsagn om mulige udfordringer for retssikkerheden i den kommunale forvaltning. I fremstillingen af resultaterne sætter vi særligt fokus på fire udsagn, som flertallet af borgerrådgivere erklærede sig enige i.¹⁰⁸ Disse præsenteres i Figur 62-65.

FIGUR 62

UDSAGN: LOVGIVNINGEN OG REGELVÆRKET ER FOR KOMPLEKST OG ÆNDRES FOR HURTIGT.



■ Helt uenig ■ Delvist uenig ■ Hverken enig eller uenig ■ Delvist enig ■ Helt enig

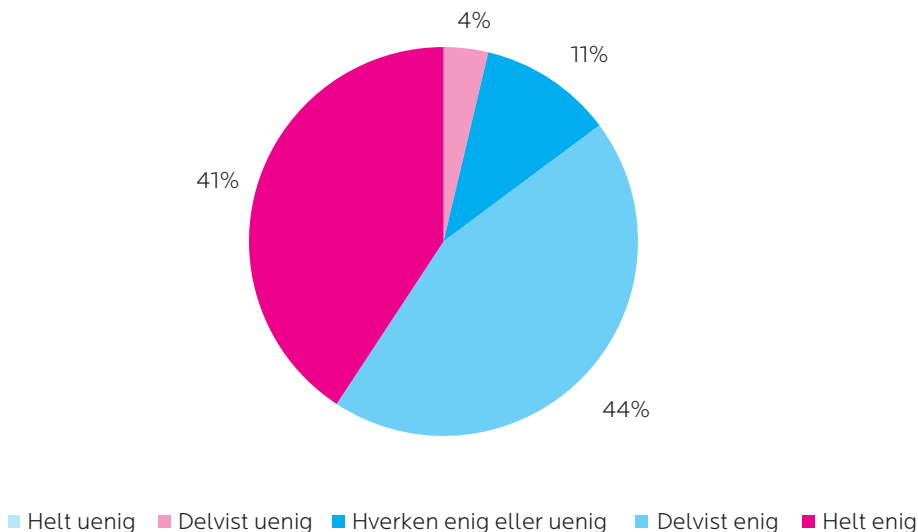
Note: n=27. Kilde: borgerrådgivernes besvarelse af spørgeskemaet.

89 % af borgerrådgiverne erklærer sig helt eller delvist enige i, at lovgivningen og regelværket er for komplekst og ændres for hurtigt, og at dette er en udfordring for retssikkerheden. Komplekse lovgivninger og regler med hyppige forandringer gør det svært for de kommunale medarbejdere at følge med og holde sig opdateret på samtlige områder, der kan være relevante for borgere, som har en sag ved kommunen inden for det sociale område. Særligt i forhold til den helhedsorienterede vejledning er dette en udfordring for borgernes retssikkerhed. Lovgivningens kompleksitet kan også spille en rolle i forhold til de borgere, der i den kvantitative undersøgelse

angav, at de godt kunne have tænkt sig, at deres sagsbehandler talte sagen mere igennem med dem og lyttede til dem. Her angiver 44 % af de adspurgte borgere, at de godt kunne have tænkt sig det. Kompleks lovgivning har konsekvenser for forvaltningens mulighed for at have et godt kendskab til alle relevante bestemmelser, og det har også konsekvenser for borgerens egen mulighed for at gøre sig bekendt med de relevante lovgivninger i forhold til egen sag.

FIGUR 63

UDSAGN: DEN ØGEDE BRUG AF SELVBETJENING OG DIGITALE LØSNINGER ER EN UDFORDRING FOR VISSE BORGERGRUPPERS RETSSIKKERHED, DA DE RISIKERER AT BLIVE 'TABT' I DIGITALISERINGEN.



Note: n=27. Kilde: borgerrådgivernes besvarelse af spørgeskemaet.

85 % af borgerrådgiverne erklærer sig helt eller delvist enige i, at den øgede brug af selvbetjening og digitale løsninger er en udfordring for visse borgergruppers retssikkerhed, da de risikerer at blive 'tabt' i digitaliseringen.

Ældre Sagen har som tidligere nævnt foretaget en undersøgelse af borgerrådgivernes oplevelse af udviklingen i borgernes retssikkerhed.¹⁰⁹ Her ses udviklingen i retssikkerheden i lyset af de generelle forandringer, som den offentlige sektor og særligt kommunerne har gennemgået i de senere år.¹¹⁰ Digitaliseringen med blandt andet den obligatoriske selvbetjening og Digital Post er en del af de forandringer, som har betydning for borgernes retssikkerhed.¹¹¹ På den ene side ser man, at digitaliseringen har potentiale til at styrke retssikkerheden for den mere ressourcestærke del af befolkningen, idet man kan kontakte kommunen, når man ønsker det, og man kan finde viden og vejledning via de digitale løsninger. Omvendt betyder kravet om selvbetjening og den manglende ansigt til ansigt-kontakt, at nogle borgere ikke selv er i stand til at søge den nødvendige viden eller tage initiativ til at få den hjælp og vejledning, som de har ret til.

Når man ser på den kvantitative undersøgelse, er der et flertal af borgerne, der i nogen eller høj grad synes, at digital kommunikation er en god idé (61 %). Men når man dykker længere ned i tallene, ser man en tydelig aldersforskel, hvor 63 % af de 65+-årige synes, at det kun i mindre grad eller slet ikke er en god idé med digital kommunikation med kommunen. Tilsvarende tal er 29 % for de 35-64-årige og 33 % for de 18-34-årige. Ser man på borgernes opfattelse af digital kommunikation fordelt på baggrund af etnicitet, er der en højere andel af borgere med anden etnisk baggrund end dansk, der ikke synes, at det er en god idé med digital kommunikation. 47 % af borgerne med anden etnisk baggrund end dansk mener i mindre grad eller slet ikke, at det er en god idé, mens det tilsvarende tal er 37 % for borgerne

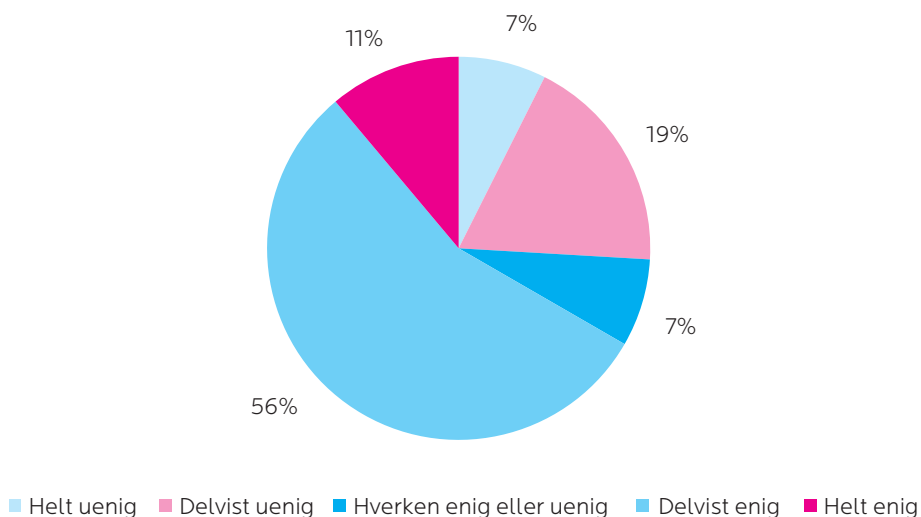
med dansk etnisk baggrund. Undersøgelsen viser også, at borgere, der har en funktionsnedsættelse, er mere skeptiske over for digital kommunikation med kommunen. Her angiver 46 % af borgerne med en funktionsnedsættelse, at det i mindre grad eller slet ikke er en god idé, mens det tilsvarende tal er 29 % blandt borgere, som ikke har en funktionsnedsættelse.

Tallene kan være en indikator på, at disse grupper i højere grad føler sig 'tabt' i digitaliseringen, eksempelvis pga. begrænsede it-kundskaber i gruppen af 65+-årige. For borgere med anden etnisk baggrund end dansk kan forklaringen muligvis være, at sproglige vanskeligheder bliver særligt udtalte, hvis der ikke er tilgængelige it-løsninger på de sprog, som borgeren mestrer, eller fordi der anvendes et mere teknisk eller juridisk sprog i den digitale kommunikation. I den digitale kommunikation kan borgeren ikke bede om at få sagen eller informationerne forklaret på en anden måde. De samme udfordringer kan være gældende for borgere med en funktionsnedsættelse.

Et flertal af borgerrådgiverne (67 %) erklærer sig helt eller delvist enige i, at der er manglende eller for ringe overholdelse af forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, såsom sagsoplysning, partshøring, begrundelse mv. Men selvom flertallet i forskelligt omfang er enige heri, tegner der sig et mere broget billede end ved de andre udsagn om udfordringer for borgernes retssikkerhed. I dette tilfælde er der en større procentdel af borgerrådgiverne, der er uenige i udsagnet, end ved de øvrige tilfælde. 26 % angiver, at de er enten helt eller delvist uenige i, at der er manglende eller for ringe overholdelse af de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler. Hvis man skal prøve at holde disse tal op imod borgernes oplevelser i den kvantitative undersøgelse, er det blandt andet relevant at se på spørgsmålene, hvor borgerne spørges ind til sagsoplysning, partshøring, begrundelse og klagevejledning.

FIGUR 64

UDSAGN: MANGLENDE ELLER FOR RINGE OVERHOLDELSE AF FORVALTNINGSRETSLIGE SAGSBEHANDLINGSREGLER, SÅSOM SAGSOPLYSNING, PARTSHØRING, BEGRUNDELSE MV., ER EN UDFORDRING FOR RETSSIKKERHEDEN I DEN KOMMUNALE FORVALTNING.



Note: n=27. Kilde: borgerrådgivernes besvarelse af spørgeskemaet.

I spørgsmålet, der skal belyse, om borgerne oplever, at kommunen har oplyst deres sag, spørges der ind til, om borgeren mener, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen. Her oplever to tredjedele af borgerne, at dette er tilfældet, mens 13 % slet ikke mener, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige sagsforhold. Her er der en tendens til, at borgere, der har fået medhold, i højere grad mener, at kommunen har sat sig ind i disse forhold.

I spørgsmålet, der skal belyse, hvorvidt borgerne har haft mulighed for partshøring, spørges der ind til, om kommunen gav borgerne mulighed for at fortælle, hvad de mente om sagen. Her mener 40 % af borgerne, at de kun i mindre grad eller slet ikke har haft mulighed for at blive hørt, mens 60 % giver udtryk for, at de i nogen eller høj grad har haft mulighed for det. Ser man nærmere på begrundelse, oplever 31 % af borgerne, som ikke fik medhold i deres sag, at de ikke fik en begrundelse. 51 % af borgerne, som giver udtryk for, at de ikke har fået medhold i deres sag, mener ikke, at de har fået noget at vide om klagemulighederne fra kommunen.

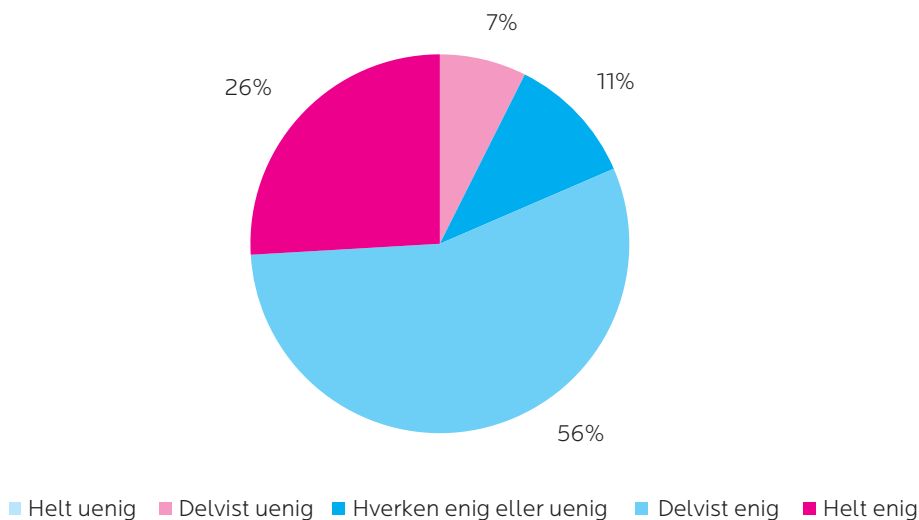
Samlet set giver resultaterne af den kvalitative undersøgelse opbakning til flertallet af borgerrådgivernes vurdering af, at der er udfordringer for borgernes retssikkerhed i form af manglende eller for ringe overholdelse af forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler.

Der er ganske stor enighed blandt borgerrådgiverne, hvor 82 % er helt eller delvist enige i, at de kommunale forvaltninger er for siloopdelte, og at der ikke er tilstrækkelig understøttelse af en helhedsorienteret indsats pga. manglende koordinering.

Siloopdelingen skal ses i sammenhæng med den øgede specialisering, hvor de kommunale medarbejdere i lavere grad end tidligere har den nødvendige tværgående viden, som er afgørende for at kunne understøtte en helhedsorienteret indsats over for borgerne. Siloopdelingen har også konsekvenser for koordineringen på tværs af forvaltningsenhederne. Spørgsmålet er, om dette også kommer til udtryk i resultaterne af den kvantitative undersøgelse.

FIGUR 65

UDSAGN: DE KOMMUNALE FORVALTNINGER ER FOR SILOOPDELTE, OG DER ER IKKE TILSTRÆKKELIG UNDERSTØTTELSE AF EN HELHEDSORIENTERET INDSATS PGA. MANGLENDE KOORDINERING.



Note: n=27. Kilde: borgerrådgivernes besvarelse af spørgeskemaet.

I undersøgelsen spørges der ind til, i hvilken grad borgere, der selv har startet deres sag ved kommunen, synes, at det er nemt at ansøge kommunen om hjælp. Her angiver op imod en fjerdedel af borgerne, at det var svært eller meget svært. Af disse borgere nævner 45 %, at en af årsagerne til, at det var svært at ansøge kommunen om hjælp, var, at de flere gange blev henvist til forskellige afdelinger eller personer i kommunen. Dette kan ses som et udtryk for, at der er en manglende koordinering i kommunen, hvor borgeren oplever at blive sendt rundt mellem forvaltningsenheder eller

personer. Vi kan ikke ud fra borgerrådgivernes vurdering af udfordringen fastslå, hvor udbredt et problem dette er for borgernes retssikkerhed. Vi kan bruge udsagnet til at blive opmærksom på udfordringens tilstedeværelse. Dette finder også støtte i borgernes oplevelse af, at det i næsten halvdelen af tilfældene har været svært at søge kommunen om hjælp pga. forskellige henvisninger til personer og afdelinger.

Opsummerende kan man sige, at det er et ganske stort flertal af borgerrådgiverne, der mener, at der opstår retssikkerhedsproblemer i kølvandet på strukturelle forhold som komplekst regelværk, øget brug af digital kommunikation og siloopdeling mellem de kommunale forvaltningsenheder.

Det er forhold, som den enkelte kommune kun i et vist omfang selv er herre over. Der er til en vis grad mulighed for at sætte støttefunktioner ind i forhold til den digitale selvbetjening, og der kan arbejdes med at sikre tværgående samarbejde, så siloerne ikke opleves så kraftigt af borgerne. Det er større indsatsområder, som kræver en egentlig strategisk prioritering både politisk i byrådet og i forvaltningens ledelse.

Derimod er ringe overholdelse af sagsbehandlingsregler en problematik, der kan håndteres med en mere begrænset eller fokuseret indsats.

STYRKELSE AF RETSSIKKERHEDEN I SAMSPILLET MED FORVALTNINGEN

Forskere som Adrian og Vindeløv mener, at borgerrådgiverfunktionen hviler på en antagelse om, at kommunikationsformen i sig selv gør en forskel.¹¹² Borgerrådgiverfunktionen støtter sig til principper om mundtlighed og dialog. Mange af borgerrådgiverne giver udtryk for, at de har en mæglende tilgang, hvor man igennem den personlige kontakt med forvaltning og borger kan få skabt klarhed over nogle uenigheder eller misforståelser,

der måske ellers ville have resulteret i en klagesag. På den måde kan borgerrådgiverfunktionen være direkte afhjælpende i en konkret sag og i forhold til den enkelte borgers retssikkerhed, og samtidig kan borgerrådgiveren afhjælpe en belastning i systemet som følge af måske ellers opståede klagesager og utilfredshed.

” Det er egentlig ikke noget, vi laver sådan hel præcis statistik på, men omkring to tredjedele cirka på tværs af alle fem kommuner, der stopper sagen her” (borgerrådgiver i fællesordningen mellem Randers, Horsens, Favrskov, Skanderborg og Norddjurs Kommune).

Borgerrådgiverne i fællesordningen mellem Randers, Horsens, Favrskov, Skanderborg og Norddjurs kommune vurderer, at mere end to tredjedele af de henvendelser, som de modtager, kan de tage hånd om igennem dialog med forvaltningen og dermed undgå, at mange af dem bliver til deciderede klagesager.

92 % af borgerrådgiverne, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen, svarede, at de vurderer samarbejdet med kommunens medarbejdere som enten meget godt eller godt. Det er selvfølgelig en generel betragtning, da samarbejdet kan variere meget inden for de forskellige forvaltningsenheder, hvilket flere borgerrådgivere også giver udtryk for. Men et godt samarbejde med kommunens medarbejdere må ses som et vigtigt element i at kunne komme videre med borgernes henvendelser og samtidig også for at kunne være en optimal sparringspartner.

Ved at kigge nærmere på tre forskellige eksempler på borgerrådgivninger kan vi blive klogere på, hvordan borgerrådgivere kan bruge deres mandater til at styrke borgernes retssikkerhed i kommunale sammenhænge.

EN DIALOGBASERET TILGANG

” Jeg søger via dialog at finde løsninger med et fremadrettet sigte. Det betyder, at min kontakt overvejende er mundtlig via telefonsamtaler og møder” (borgerrådgiveren i Kolding Kommune).¹¹³

Borgerrådgiverne, som har indgået med interview i denne undersøgelse, benytter sig af en dialogbaseret tilgang, men har forskellige metoder. Borgerrådgiveren i Kolding Kommune bruger fortrinsvis mundtlig kommunikation i sit arbejde, mens borgerrådgiverne i Randers, Horsens, Skanderborg, Norddjurs og Favrskov Kommune og borgerrådgiveren i Københavns Kommune i højere grad benytter sig af skriftlige henvendelser til forvaltningen. Dog er det som oftest den mundtlige eller mere uformelle dialogtilgang, der forsøges først. Den kvantitative undersøgelse viste, at borgerne bedre forstår mundtlige begrundelser fremfor skriftlige. Det betyder, at den uformelle dialogbaserede form er gavnlig til hurtigt at tage hånd om problemer og samtidig gøre problematikken og sagsforløbet mest muligt forståeligt for borgeren.

Borgerrådgiverne er alene rådgivende over for forvaltningen. Dvs. at deres anbefalinger og vurderinger ikke er bindende. Men borgerrådgiverne oplever entydigt, at hvis der er sket fejl, følger forvaltningen i høj grad op og forsøger at rette op på de problemer, som borgerrådgiveren påpeger. Eller hvis der ikke er sket en fejl, men borgeren stadig oplever at have et problem, så er forvaltningen som oftest indstillet på at håndtere dette.

” Når borgerrådgiveren tidligere henvendte sig til forvaltningen, skete det altid skriftligt, og forvaltningen blev anmodet om at udarbejde en skriftlig besvarelse. Men sagerne er aldrig helt ens, og nogle sager egner sig bedre til en hurtig og mere fleksibel behandling.

[...] Dette gælder fx i de tilfælde, hvor en borger henvender sig med et akut problem, der hurtigt kan løses ved, at borgerrådgiveren benytter et udvidet dialogprincip og tager kontakt til den pågældende afdeling eller sagsbehandler for at få dem til at hjælpe med at løse problemet” (borgerrådgiveren i Randers Kommune).¹¹⁴

I beretningen fra 2014 beskriver borgerrådgiveren i Randers Kommune, hvordan man i høj grad er gået over til det, som de kalder et udvidet dialogprincip. Det skyldes, at problemet for borgeren nogle gange kan løses hurtigere, end hvis man ad mere formalistisk og skriftlig vej bringer borgerens sag op ved forvaltningen. Også Københavns Kommunes borgerrådgiver søger først at løse en klagesag gennem mundtlig dialog med forvaltningen: ”Rigtig mange af de klager, vi har, vil vi løse gennem konstruktiv bistand. Fordi det første, der foregår, er altid en telefonsamtale. Vi får en klage, så ringer vi til en relevant medarbejder, som enten sidder med sagen, eller det er en chef. Så siger vi: ’Der er det her problem, kunne det løses?’ Og hvis de ikke selv har nogen løsningsforslag, så begynder vi jo at rulle dem ud og sige: ’Jamen, vi kan faktisk godt se, at der kunne være en åbning i den her retning.’”

I borgerrådgiverens henvendelser til forvaltningen kan borgerrådgiveren således bidrage med løsningsforslag, hvor borgerens situation medtænkes. Men som sagt er borgerrådgiverens anbefalinger ikke bindende for forvaltningen. Derfor er det vigtigt, at borgerrådgiverens argumenter er af højst mulig kvalitet. Dette giver Københavns Kommunes borgerrådgiver et eksempel på: ”Det er deres beslutning, og det respekterer vi, men de lytter jo selvfølgelig også til sund fornuft. Og når vi kan udlægge reglerne, så er vi jo også en rygstøtte til dem [...] Vi kan forsøge at argumentere ind i deres virkelighed og sige: ’Jamen, i de rammer, I har i jobcenteret eksempelvis, hvilke muligheder har I så alligevel for at komme borgeren i møde?’”

PROCESRETFÆRDIGHED

Lin Adrian opererer med begrebet procesretfærdighed, som kan være illustrativt for nogle af de retssikkerhedsproblematikker, borgerrådgiverne fortæller om i interviewene. Procesretfærdighed handler om, hvorvidt borgeren, i hvis sag der træffes afgørelse, oplever processen som fair. Ifølge Adrian er der særligt fire elementer, som har betydning for borgerens opfattelse af procesretfærdighed, nemlig følelsen af at blive hørt, beslutningstagerens neutralitet, borgerens tillid til den, som træffer afgørelsen, og om man bliver mødt med respekt af myndighederne.¹¹⁵ I retssikkerhedsloven er der netop bestemmelser omkring borgerens medvirken i sagsbehandlingen, ligesom god forvaltningsskik fordrer neutralitet og respekt fra myndighedernes side i mødet med borgerne. På den måde kan procesretfærdighed ses som det subjektive udtryk, der sammenfatter borgerens oplevelse af at have retssikkerhed.

Borgerrådgiveren kan medvirke til at skabe procesretfærdighed for borgeren ved at (gen)skabe dialog og bidrage til rammer, hvor borgeren oplever, at hans eller hendes synspunkter og vigtige forhold er inddraget i forvaltningens betragtninger. Procesretfærdighed indgår i nogle borgerrådgiveres beskrivelse af egne opgaver, eksempelvis Kolding Kommunes borgerrådgiver: "Procesretfærdighed' omfatter henvendelser fra borgere, som er vrede eller frustrerede over kontakten med kommunen. Det kan være, fordi de synes, at lovgivningen eller en afgørelse er hård og uretfærdig. Det kan også være, fordi de er utilfredse med selve sagsbehandlingen og fx ikke har følt sig hørt og mødt ligeværdigt, eller de oplever, at deres sagsbehandler ikke har læst hele deres sag."¹¹⁶

I forlængelse heraf fremhæver Kolding Kommunes borgerrådgiver, at disse sager løses ved samtale mellem forvaltningen og borgeren, ofte med deltagelse af borgerrådgiveren.

Borgerrådgiverne i fællesordningen mellem Randers, Skanderborg, Norddjurs, Favrskov og Horsens Kommune beskriver, hvordan de også oplever, at borgerne kan føle frustration pga. manglende medindflydelse og inddragelse i egen sag. Dette til trods for, at sagsbehandlingen kan være forløbet efter reglerne: "De er jo ikke juræksperter ret mange af dem, der kommer herind. De kommer med en frustration, som mange gange delvist kan forklares ved [...] at man føler sig kørt over af forvaltningen. Det er ikke sikkert, at det nødvendigvis er en sagsbehandler, der på nogen måde er uduelig, men netop det her magtforhold, det oplever mange borgere altså. Så hvis man ikke lige er inddraget, og man har skullet vente lidt for længe på at få et svar, så giver det altså anledning til mange frustrationer. Og jeg tror også, det giver anledning til mange problemer fremadrettet."

Tillid mellem borger og forvaltning, som er et element af procesretfærdigheden, omtales af Københavns Kommunes borgerrådgiver: "[Retssikkerhed handler blandt andet om at] sikre balance i den asymmetriske magtrelation, der er mellem borger og myndighed. Borgerne er per definition de små og udsatte, og myndigheden er per definition det store ressourcestærke system. Og i forhold til kommunen er man tit meget afhængig af det system. Det er jo ikke noget, man vælger på samme måde som i det private erhvervsliv, hvor man kan sige: 'Jamen, jeg vil så hellere have en anden leverandør til min sociale hjælp.' Sådan fungerer det ikke. Og så handler det også i høj grad om at sikre tillid, for retssikkerhed forudsætter også, at der er tillid. Hvis ikke man oplever, at man kan stole på de folk, vi har sat til at forvalte lovgivningen i kommunen eller staten for den sags skyld, så har vi et problem."

SAGSBEHANDLINGSREGLERNE HAR BETYDNING FOR AFGØRELSENS INDHOLD

Sagsbehandlingsreglerne, som eksempelvis sagsoplysning, skal være med til at sikre, at forvaltningen træffer den rigtige afgørelse. Sagsoplysning betyder,

at forvaltningen skal sætte sig ind i alle væsentlige forhold i sagen, før de træffer afgørelse. Det er vigtigt for at sikre, at det er den rigtige afgørelse, der træffes. Borgerrådgiverne har mandat til at se på, om forvaltningen overholder sagsbehandlingsreglerne. På den måde har borgerrådgivernes arbejde også nogle afledte konsekvenser for rigtigheden af afgørelsernes indhold. Det kalder man den materielle retssikkerhed. Det har naturligvis karakter af "nålestik" på den måde, at det ikke er alle borgere, der har fået en forkert afgørelse, eller som er utilfredse med deres sag, der retter henvendelse til borgerrådgiveren.

I de konkrete tilfælde kan borgerrådgiveren altså ved at sikre en bedre sagsoplysning bidrage til, at indholdet af en afgørelse er korrekt.

Borgerrådgiverne i fællesordningen mellem Randers, Skanderborg, Norddjurs, Favrskov og Horsens Kommune beretter om et eksempel, hvor forvaltningen havde overtaget forpligtelsen over for en handicappet borgers økonomi, og hvor man ikke havde sikret sig, at ansøgningen om boligstøtte var modtaget af Udbetaling Danmark, eller havde vejledt borgeren herom. Efter seks måneders manglende boligstøtte var borgerens konto i minus. Efter borgerrådgiverens indtræden i sagen accepterede forvaltningen ansvaret for den manglende vejledning, samt at borgeren måtte godtgøres for den manglende boligstøtte. På den måde kan borgerrådgiverne også være med til at styrke borgernes materielle retssikkerhed.

HELHEDSVURDERING

I retssikkerhedsloven er der en bestemmelse om, at ansøgninger og spørgsmål om hjælp skal behandles i forhold til alle muligheder for hjælp i den sociale lovgivning, samt at der skal rådgives og vejledes herom. Samtidig har forvaltningsstrukturerne udviklet sig i retning af stærkt specialiserede

enheder. Tages de relevante loves omfang og kompleksitet i betragtning, udgør denne helhedsvurdering potentielt en meget stor udfordring for den enkelte sagsbehandler. I spørgeskemaundersøgelsen erklærer 89 % af borgerrådgiverne, at det er et problem for borgernes retssikkerhed. Ved at borgerrådgiveren er med til at skabe overblik over de muligheder, borgeren har, styrkes borgernes retssikkerhed.

” Det kan godt være, at borgeren taler om én ting, de vil søge om, men jeg tænker, at vi som professionelle skal være dem, der evner at sætte borgernes ord ind i den lovgivning, vi forvalter. Altså at kunne forstå: 'Hvilken paragraf er det, jeg kan søge det her om?' Det oversættelsesarbejde skal vi evne at gøre” (Kolding Kommunes borgerrådgiver).

Denne styrkelse af borgernes retssikkerhed igennem helhedsvurderingen fremgår, når borgerrådgiveren i Kolding Kommune fortæller: ”Der er også eksempler på sager, hvor man holder et møde og finder ud af: 'Hov, det kan godt være, du har fået afslag på det her, men der var faktisk noget andet, du kunne få. Altså du kunne få noget andet i stedet for, som måske ikke var helt det, du søgte,' men hvor man egentlig ender ud med alligevel at finde en løsning, en anden løsning.”

Det kan naturligvis være svært for borgeren at bede om råd og vejledning omkring muligheder, som borgeren ikke har kendskab til. Men sådan er det ikke i alle tilfælde. Borgerrådgiveren i Kolding Kommune fortsætter: ”Og så er der også borgere, som er utilfredse og vrede, og vi har holdt møder, og vi kan ikke gøre mere. Og så er det næste step eksempelvis, at man kan sende en klage til Ankestyrelsen.”

SPARRING MED FORVALTNINGEN – KONKRETE EKSEMPLER

I interviewene med borgerrådgiverne nævnes nogle konkrete eksempler på, hvordan sparring med forvaltningen har ført til en styrkelse af borgernes retssikkerhed i kommunen:

Borgerrådgiveren i Kolding Kommune superviserede nogle medarbejdere, der havde telefonkontakt med borgerne. I den forbindelse bemærkede borgerrådgiveren, at der blev brugt svære fagtermer. Dette gjorde borgerrådgiveren medarbejderne opmærksomme på. De var ikke klar over, at det kunne være svært at forstå. "Det kræver noget som borger at turde sige: 'Jeg forstår faktisk ikke, hvad det er, du siger,' hvis man i forvejen føler sig lidt dum og lidt sat udenfor."

Borgerrådgiverne i fællesordningen mellem Randers, Skanderborg, Norddjurs, Favrskov og Horsens Kommune beskrev for nogle år siden aktindsigtsreglerne i deres beretning, da de kunne se, at der var problemer med at overholde disse i forvaltningen: "Beskrivelsen tog byrådet så og vedtog, og så er den jo pludselig gældende i hele forvaltningen. [...] Så har vi arbejdet med den i nogle år, og det fungerer faktisk efterhånden rigtig, rigtig godt i alle de kommuner, vi er i." Efterfølgende er deres beskrivelse af notatpligt ligeledes blevet taget til efterretning i de fem byråd.

Borgerrådgiveren i Kolding Kommune fortæller også om sparring med forvaltningen om deres skriftlige henvendelser til borgerne: "Jeg har også været ude og snakke med forskellige afdelinger, hvor de spørger, om jeg eksempelvis kunne være med til at kigge deres breve igennem, i forhold til om de er formuleret, så det er til at forstå." Borgerrådgiveren benytter sig også af sparringsmandatet i andre sammenhænge: "Dels så har jeg deltaget i nogle ledermøder og skal også deltage i et medudvalgsmøde her inden

så længe, hvor jeg skal fortælle om det her med styrket borgerkontakt. Og jeg skal deltage i ledermøder i forhold til at tale om, hvorvidt min beretning giver anledning til, at man kan gøre noget, og også i forhold til at følge op på, hvordan vi arbejder med styrket borgerkontakt.”

På samme måde udnytter borgerrådgiverne i fællesordningen mellem Randers, Skanderborg, Norddjurs, Favrskov og Horsens Kommune deres sparringsmandat i forskellige mødesammenhænge: ”Vi har for nylig haft et møde, hvor [forvaltningen] gerne ville have noget sparring om nogle ting og have tilbagemeldinger på en anden måde. Og det vil vi forsøge at leve op til. Nu skal vi eksempelvis her om 14 dage ned og tale med en afdeling i Skanderborg Kommune, som gerne vil have lidt pingpong med os omkring nogle ting, vi skrev i beretningen.”

Københavns Kommunes borgerrådgiver agerer også sparringspartner for forvaltningen i en lang række tilfælde. På den måde varetager borgerrådgiveren interne konsulentopgaver i dialogen med forvaltningen. Et konkret eksempel har været i forhold til indførelsen af kontanthjælpsloftet og 225-reglen og en række andre borgernære tiltag: ”Hvordan orienterer vi bedst muligt borgerne om det her for at være på den rigtige side af loven? Det kan også være, at kommunen skal til at åbne en ny borgerrettet enhed, en modtagelse, der skal laves nogle mødefaciliteter og sådan noget – så spørger forvaltningen, om vi kan hjælpe med at sige, om deres projekt vil leve op til det, vi skal, i forhold til fortrolighed, og at vi tager godt imod borgerne og giver dem de muligheder, som vi skal.”

POLITISK OG FORVALTNINGSMÆSSIG INDSTILLING TIL FUNKTIONEN

Borgerrådgiverfunktionen er ikke altid populær, og nogle gange kan der være eksempler på, at der er politisk modstand imod funktionen. I forbindelse med nedlæggelsen af borgerrådgiverfunktionen i Viborg Kommune med effekt fra starten af 2016 udtalte Venstres daværende gruppeformand i Viborg byråd, Jens Rohde: "Helt overordnet er en borgerrådgiverfunktion en misvækst, for hvis der er behov for det, er det, fordi den kommunale forvaltning ikke foregår efter bogen. Derfor skal vi i stedet koncentrere kræfterne om at ændre den kommunale forvaltning fra at tænke og agere som et myndighedsorgan til at være et serviceorgan for borgerne."¹¹⁷

De fleste borgerrådgivere har dog netop mandat til at hjælpe forvaltningen med at rette op på problemstillinger og hjælpe dem til at være et serviceorgan for borgerne, både i forbindelse med god borgerkontakt og borgerservice og konkret i forhold til sagsbehandlingen. Flere organisationer og eksperter og senest Ældre Sagens retssikkerhedsundersøgelse peger på, at den øgede specialisering i forvaltningen er en udfordring for borgernes retssikkerhed. Her er det nogle strukturelle bivirkninger, som borgerrådgivere kan være med til at afhjælpe – forudsat at de har den rigtige faglighed og brede viden om lovgivning, regler og praksis.

Tilgangen og indstillingen til funktionen er vigtig, som borgerrådgiveren i Kolding Kommune fremhæver: "Ønsker man som organisation, at det skal være en kontrol, og gør man det, fordi man har en grundlæggende mistillid til, at systemet fungerer, som det skal. Eller tænker man, at det skal være en dialogfunktion, der kan være med til at gøre tingene endnu bedre."

Dermed er borgerrådgiveren i den enkelte kommune også i et vidt omfang afhængig af, at der er et godt forhold og samarbejde med forvaltningen, som

tidligere nævnt, for at kunne arbejde mest muligt effektivt med styrkelse af borgerens retssikkerhed.

” Det forudsætter, at de gider lytte til mig [...]. Det kræver jo en gensidig tillid, og at de synes, at det giver værdi, det, jeg siger, og at måden, jeg siger det på, gør, at de også gider lytte til mig” (Kolding Kommunes borgerrådgiver).

Der kan være nogle fordele ved at være ansat som en del af forvaltningen – og altså ikke være uafhængig, som man er, hvis man er ansat efter kommune-styrelseslovens § 65e. Flere borgerrådgivere har givet udtryk for, at de er glade for at være en del af forvaltningen, for så er man på "samme hold", hvor deres opfattelse er, at hvis man er ansat efter § 65e og dermed uafhængig, så risikerer man i højere grad, at det ses som kontrol, når borgerrådgiveren retter henvendelse til forvaltningen. Omvendt kan den formelle uafhængighed af forvaltningen, jf. kommunestyrelseslovens § 65e, være et afgørende element i at varetage borgerrådgiveropgaverne, mener andre borgerrådgivere.

Et andet diskussionspunkt er, om borgerrådgiveren løfter opgaver, som egentlig er forvaltningens ansvar, og om det er en glidebane, at funktionerne overtages af en anden instans. Her kunne man mene, at de midler og ressourcer, der bruges på borgerrådgiveren, i stedet burde gå til at sikre forvaltningsmedarbejdernes faglige opkvalificering. Omvendt kan man sige, at borgerrådgiveren kan noget, som forvaltningen ikke kan, nemlig at se forvaltningen udefra. Magtrelationen eller det ulige forhold, der er mellem forvaltning og borger, kan ses som en uundgåelige konsekvens af måden, forvaltningen er organiseret på. Her har en borgerrådgiver mandat til at afbøde nogle af disse konsekvenser og sikre, at forvaltningen konfronteres med den virkelighed, som borgerne oplever.

BORGERRÅDGIVERFUNKTIONEN SOM REDSKAB TIL STYRKELSE AF RETSSIKKERHEDEN

Den kvantitative undersøgelse af udsatte borgeres oplevelser med kommunen viste, at et flertal af de adspurgte borgere var tilfredse med deres oplevelser med kommunen. Det er positivt, at der er tale om en så stor del af de adspurgte udsatte borgere. Omvendt var der også, gennemsnitligt set, et ganske stort mindretal, som ikke havde haft gode eller tilfredsstillende oplevelser med kommunen i forbindelse med deres sag.

Undersøgelsen har vist, at borgerrådgiverfunktionen har en række mandater og arbejdsmetoder, der kan styrke både borgerens oplevelse af retssikkerhed og forvaltningens arbejde med retssikkerhed. Disse redskaber, som borgerrådgiveren kan benytte sig af, kan komme i spil i problemstillinger, som fremkommer i den kvantitative undersøgelse. Vi præsenterer her nogle eksempler på, hvad det kunne dreje sig om:

Som nævnt i Kapitel 4 mener en tredjedel af de adspurgte borgere ikke, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen, og 40 % synes ikke, at de har haft ordentlig mulighed for at blive hørt i deres sag. Borgerrådgiverundersøgelsen og casebeskrivelserne har vist, hvordan denne oplevelse kan resultere i en frustration hos borgeren, og hvordan en manglende sagsoplysning kan føre til en forkert afgørelse. Igennem dialog og tilsyn med forvaltningen kan borgerrådgiveren være med til at sikre, at forvaltningen har taget alle forhold med i sin afvejning, og derigennem også være med til at sikre, at borgeren føler sig hørt.

En tredjedel af borgerne oplever ikke, at de har haft en god dialog med kommunen i forbindelse med deres sag. Her har de fleste borgerrådgivere mandat til at genoprette dialogen mellem borger og forvaltning, hvis

dialogen er gået i hårdknude. Dette er blandt andet ved at arrangere et møde mellem borger og forvaltning, hvor borgerrådgiveren også kan deltage, og hvor der er lejlighed til at tale sagen igennem. Derudover kan borgerrådgiveren være med til at tydeliggøre, at borgeren oplever kontakten til forvaltningen som en udfordring.

43 % af de adspurgte borgere giver udtryk for, at sagsbehandleren i højere grad skulle have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem. Også her synes borgerrådgiveren at kunne gøre en forskel for de borgere, som henvender sig, da borgerrådgiverfunktionen i høj grad baserer sig på en dialogbaseret tilgang.

35 % af borgerne, som ikke fik medhold i deres sag, oplevede, at de ikke fik en begrundelse. Af de borgere, som fik en begrundelse, herunder efter anmodning, finder en femtedel, at begrundelsen var svær at forstå. Her kan borgerrådgiveren igennem rådgivnings- og vejledningsmandatet være med til at tale begrundelsen igennem med borgeren eller hjælpe borgeren med at rette henvendelse til forvaltningen omkring en manglende begrundelse. Det samme gør sig gældende i forhold til de borgere, som ikke oplever at have fået noget at vide om klagemuligheder, eller som ikke kan forstå den klagevejledning, der er blevet givet. Ydermere kan borgerrådgiveren fremhæve borgerens oplevelser over for forvaltningen for derigennem at sætte fokus på, hvilket læringspotentiale der er i disse henvendelser.

BILAG

BILAG 1

Stikprøven og population til spørgeundersøgelsen i rapportens Del 2
Den følgende tabel viser fordelingen på en række baggrundsvariable blandt de 1.598 personer, der blev interviewet i forbindelse med undersøgelsen og blandt populationen af udsatte borgere, jf. afgrænsningen heraf i Del 2. Metode, i afsnittet 'Udvælgelseskriterier for udsatte borgere'.

| | Sammenligning af baggrundsvariable for hhv. stikprøve og population | Stikprøve ¹ | Population ² (Udsatte borgere i Danmark) ³ |
|----------------|---|------------------------|--|
| | I alt | 100% | 100% |
| Kommune-gruppe | Velstående bykommuner | 25% | 45% |
| | Velstående landkommuner | 25% | 6% |
| | Ikkevelstående bykommuner | 24% | 16% |
| | Ikkevelstående landkommuner | 26% | 34% |
| Alder | 18-24 år | 5% | 8% |
| | 25-34 år | 11% | 17% |
| | 35-44 år | 15% | 17% |
| | 45-54 år | 17% | 17% |
| | 55-64 år | 18% | 14% |
| | 65-74 år | 16% | 13% |
| | 75+ år | 19% | 16% |

| | | | |
|-------------------------------|------------------------------------|-----|-----|
| Køn | Mænd | 40% | 43% |
| | Kvinder | 60% | 57% |
| Geografi | Nordjylland | 12% | 11% |
| | Midtjylland | 23% | 24% |
| | Syddanmark | 33% | 24% |
| | Hovedstaden | 16% | 27% |
| | Sjælland | 16% | 14% |
| Uddannelse | Grundskole | 38% | 42% |
| | Ungdomsuddannelse | 41% | 38% |
| | Kort videregående uddannelse | 4% | 3% |
| | Mellemlang videregående uddannelse | 12% | 11% |
| | Lang videregående uddannelse | 5% | 6% |
| Socio- økonomisk status | Studerende | 6% | 7% |
| | Lønmodtager, grundniveau | 26% | 26% |
| | Lønmodtager, mellemniveau+ | 14% | 13% |
| | Selvstændig | 2% | 2% |
| | Uden for erhverv | 52% | 52% |

| | | | |
|---------------------|--|-----|-----|
| Arbejdsfunktion | Militært arbejde | 0% | 0% |
| | Ledelse + arbejde, færdigheder på højeste niveau | 11% | 11% |
| | Arbejde, færdigheder på mellemniveau + kontor | 9% | 8% |
| | Salgs-, service- og omsorgsarbejde | 11% | 11% |
| | Landbrug, gartner, skovbrug | 1% | 1% |
| | Håndværkspræget arbejde | 4% | 4% |
| | Proces, maskinoperatør, transport, anlæg | 3% | 3% |
| | Andet arbejde | 5% | 5% |
| | Ingen oplysning | 57% | 58% |
| Disponibel indkomst | Ingen indkomst | 3% | 3% |
| | Mindre end 100.000 | 11% | 14% |
| | 100.000-200.000 | 47% | 47% |
| | 200.000-300.000 | 28% | 26% |
| | 300.000-400.000 | 9% | 7% |
| | 400.000+ | 2% | 3% |
| Etnisk baggrund | Dansk oprindelse | 90% | 86% |
| | Indvandrere | 9% | 13% |
| | Efterkommere | 1% | 1% |

¹ 1.598 personer, se s. 73.

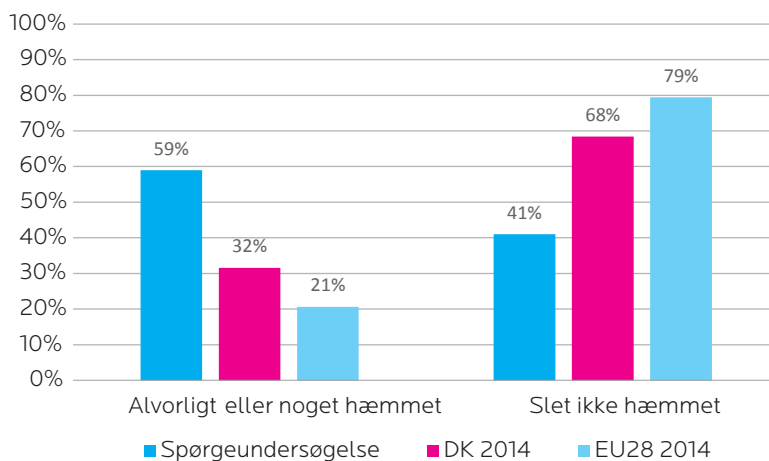
² 416.316 personer, se s. 72.

³ Afgrænsningen af udsatte borgere, se s. 72f.

Kilde: Registeroplysninger fra Danmarks Statistik samt dataindsamling foretaget af Danmarks Statistik.

FIGUR 66

OPLEVET FUNKTIONSNEDSÆTTELSE BLANDT ADSPURGTE BORGERE SAMMENLIGNET MED NORMALE MÅLINGER I HHV. DEN DANSKE BEFOLKNING OG EU.



Note: n=1136. Spørgsmål: Har du de seneste 6 måneder pga. helbredsproblemer eller sygdom været hæmmet i udførelsen af aktiviteter, som folk sædvanligvis udfører? Tilstanden skal have varet i seks måneder eller mere. Kilde: Danmarks Statistik, Eurostat (tabel hlth_dh010) og egne beregninger.

BILAG 2

Liste over kommuner med en borgerrådgiverfunktion pr. november 2017

Kommuner

Albertslund

Egedal

Esbjerg

Favrskov

Faxe

Fredericia

Gladsaxe

Glostrup

Gribskov

Guldborgsund*

Haderslev

Helsingør

Hillerød

Holbæk

Horsens

Hvidovre

Høje-Taastrup

Ishøj

Kolding

København

Lejre

Mariagerfjord

Norrdjurs

Nyborg

Odsherred

Randers
Rebild
Roskilde
Silkeborg*
Skanderborg
Slagelse
Sorø
Sønderborg
Varde
Viborg
Aalborg

*Kommuner, hvor borgerrådgiverstillingen var ledig på tidspunktet for undersøgelsen.

BILAG 3

SPØRGESKEMA TIL LANDETS BORGERRÅDGIVERE

INDLEDENDE OMKRING SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN

INTRODUKTION

Mange tak fordi du vil deltage i Institut for Menneskerettigheders spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaundersøgelsen indgår i arbejdet med Instituttets indsatsområde omkring menneskerettigheder i kommunerne. Her udarbejder vi bl.a. en større retssikkerhedsundersøgelse, som dette spørgeskema er en del af. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at danne et overblik over borgerrådgiverfunktionen i landets kommuner samt at blive klogere på, hvor borgerrådgiverne ser udfordringer for retssikkerheden i kommunerne. Det tager ca. 20 minutter at besvare spørgeskemaet. Vi vil gerne, at du besvarer spørgeskemaet senest fredag d. 16. september.

ANONYMITET I SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN

Spørgeskemaundersøgelsen indeholder et enkelt identifikationsspørgsmål, nemlig hvilken kommune borgerrådgivningen er i. Identifikationsoplysningerne er udelukkende til brug som baggrund for os og ikke til offentliggørelse. Som en del af retssikkerhedsundersøgelsen vil vi gerne foretage kvalitative interviews med 3-4 borgerrådgivere. Her er spørgeskemaets identifikationsspørgsmålet tænkt som mulighed for at kontakte nogle få af jer og spørge, om vi må foretage et interview med jer senere på året.

BESVARELSE AF SPØRGSMÅL

Nogle af spørgsmålene omhandler antal af henvendelser og sager, fordeling på forvaltningsområder etc. Hvis du ikke har tilgængeligt statistisk materiale, så skal du være meget velkommen til at angive et estimat.

DEFINITION AF RETSSIKKERHED

Der findes ikke én autoritativ definition af retssikkerhedsbegrebet, hvorfor det er vigtigt at tydeliggøre, hvilken definition vi arbejder ud fra.

Vi arbejder ud fra en forståelse af retssikkerhed som de grundlæggende regler for sagsbehandlingen og de retssikkerhedsmæssige garantier, der fremgår af forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven, samt retssikkerhedslovens regler for sagsbehandling på det sociale område. Her tænkes der særligt på sagsoplysning, retten til repræsentation, vejledning, partsaktindsigt, partshøring, begrundelse, klagevejledning, afgørelsens form og meddelelse i øvrigt. Derudover er god forvaltningsskik ligeledes en del af retssikkerhedsdefinitionen, vi arbejder med.

SPØRGESKEMA TIL LANDETS BORGERRÅDGIVERE

1. BORGERRÅDGIVERENS FORMÅL OG MANDAT

1. Hvilken kommune er borgerrådgivningen i?

2. Hvilket år blev borgerrådgivningen etableret?

3. Hvad er din uddannelsesmæssige baggrund? (sæt kryds)

Cand.jur.

Socialrådgiver

Andet (angiv venligst)

4. Hvilke mandater har borgerrådgiveren? (sæt gerne flere krydser)

Vejledning og rådgivning af borgere

Sparringspartner for forvaltningen

Klagesagsbehandling

Egen drift-kompetence

- Mulighed for at udtale kritik
 - Undervisning af forvaltningen
 - Evaluering af sagsbehandlingen
 - Andet (angiv venligst)
-

5. Er du som borgerrådgiver ansat efter kommunestyrelsesloven §65e?

- Ja
 - Nej, min funktion er i stedet forankret:
-

SPØRGESKEMA TIL LANDETS BORGERRÅDGIVERE

2. OVERBLIK OVER SAGER (ANTAL OG FORDELING MM.)

6. Hvor mange henvendelser modtog borgerrådgiveren i 2015?

Hjælpetekst: Med henvendelse skal forstås en forespørgsel omkring en konkret problemstilling. Henvendelser er alle forespørgsler inkl. klagesager omkring sagsbehandling.

Angiv venligst antal:

7. Angiv venligst om din besvarelse af spørgsmål 6 er baseret på: (sæt kryds)

Statistisk materiale

Et estimat

Kommentarer:

8. Hvor mange klagesager modtog borgerrådgiveren i 2015?

Hjælpetekst: Hvis der ikke er noget tilgængeligt tal, idet du ikke behandler klagesager så skriv det venligst i svarfeltet.

Angiv venligst antal:

9. Angiv venligst om din besvarelse af spørgsmål 8 er baseret på: (sæt kryds)

Statistisk materiale

Et estimat

Kommentarer:

10. Hvordan er fordelingen af henvendelser på de forskellige forvaltningsområder? (angiv forvaltningsområder og antal af henvendelser indenfor de forskellige områder)

11. Hvordan er fordelingen af klagesager på de forskellige forvaltningsområder? (angiv forvaltningsområder og antal af klagesager indenfor de forskellige områder)

12. Angiv venligst om din besvarelse af spørgsmål 10 og 11 er baseret på: (sæt kryds)

Statistisk materiale

Et estimat

Kommentarer:

SPØRGESKEMA TIL LANDETS BORGERRÅDGIVERE

3. SAGSBEHANDLINGEN I KOMMUNERNE

13. Hvordan vurderer du samarbejdet med kommunens medarbejdere? (sæt ét kryds)

- Det er meget godt
- Det er godt
- Der er ikke meget samarbejde
- Det er ringe
- Det er meget ringe
- Ved ikke

Angiv gerne en begrundelse for dit svar:

14. Mener du, at forvaltningen sikrer, at medarbejderne er rustet til at løfte sagsbehandlingsopgaven? (sæt ét kryds)

- Slet ikke
- I lav grad

I tilfredsstillende grad

I høj grad

Ved ikke

Angiv gerne en begrundelse for dit svar:

15. Arbejder den kommunale forvaltning med at forbedre retssikkerheden i sagsbehandlingen? (sæt ét eller flere krydser)

Systematisk inden for nogle områder

Sporadisk inden for nogle områder

Slet ikke

Ved ikke

Hvis du har sat kryds ved "systematisk inden for nogle områder" og/eller "sporadisk inden for nogle områder", angiv venligst hvilke:

SPØRGESKEMA TIL LANDETS BORGERRÅDGIVERE

4. RETSSIKKERHED OG DIGITALISERING

16. Oplever du, at den obligatoriske digitale kommunikation mellem borgere og forvaltning har betydning for borgernes retssikkerhed? (sæt kryds)

Ja

Nej

Ved ikke

Giv gerne eksempler

17. Hvis du svarede ja i spørgsmål nr. 16, vurderer du så, at der er særlige udfordringer for bestemte grupper? (sæt kryds)

Ja

Nej

Ved ikke

Hvis ja, gælder det så særligt:

Ældre, etniske minoriteter, handicappede eller andre? (Hvis andre, angiv venligst hvilke grupper):

18. Vurderer du, at kommunen tilbyder tilstrækkelige og relevante løsninger på de problemer, borgerne kan have med den digitale kommunikation?
(sæt kryds)

Ja

Nej

Ved ikke

Hvis ja eller nej, giv gerne eksempler:

SPØRGESKEMA TIL LANDETS BORGERRÅDGIVERE

5. DIN OPFATTELSE AF RETSSIKKERHED I KOMMUNEN

Det næste spørgsmål indeholder en række udsagn angående udfordringer for retssikkerheden i den kommunale forvaltning. Her vil vi bede dig angive din grad af enighed i udsagnene.

19. Hvilke udfordringer ser du for retssikkerheden i den kommunale forvaltning? (angiv i hvilken grad du er enig i følgende udsagn)

Helt uenig

Delvist uenig

Hverken enig eller uenig

Delvist enig

Helt enig

1. Lovgivningen og regelværket er for komplekst og ændres for hurtigt.

2. Den øgede brug af selvbetjening og digitale løsninger er en udfordring for visse borgergruppers retssikkerhed, da de risikerer at blive 'tabt' i digitaliseringen.

3. Forvaltningen foretager grænsesøgende afgørelser, fordi de er pressede på økonomiske ressourcer.

4. Manglende eller for ringe overholdelse af forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, så som sagsoplysning, partshøring, begrundelse mv.

5. Der er manglende fokus på retssikkerheden i den kommunale forvaltnings daglige praksis.

6. For stort arbejdspress i det kommunale system grundet det indførte kontanthjælpsloft, 225-timers reglen og integrationsydelsen forringer muligheden for at leve op til retssikkerhedsgarantierne.

7. De kommunale forvaltninger er for siloopdelte, og der er ikke tilstrækkelig understøttelse af en helhedsorienteret indsats pga. manglende koordinering.

8. De kommunale medarbejderes sagsstammer er for store, og de har ikke altid veltilpassede IT systemer til at understøtte deres arbejde.

Andre udfordringer eller kommentarer:

20. Hvis du har nogle kommentarer eller tilføjelser til spørgsmålene eller emnet, så er du meget velkommen til at skrive disse her:

Mange tak fordi du deltog i undersøgelsen!

BILAG 4

SPØRREGUIDE TIL INTERVIEW AF KØBENHAVNS, KOLDING OG RANDERS, SKANDERBORG, NORDDJURS, HORSSENS OG FAVRSKOV KOMMUNES BORGERRÅDGIVERE

1. INDLEDNING

- Undersøgelsen er en del af Institut for Menneskerettigheders kommuneindsats 2016 – medbragt pjece.
- Som udgangspunkt vil jeg spørge, om du vil lade dig interviewe til citat, da formålet er at fremhæve borgerråd giverfunktionen som et konkret redskab til at styrke borgernes retssikkerhed. Du vil naturligvis få fremsendt citater til godkendelse.
- Formålet med rapporten er, at belyse om og hvordan borgerråd giverfunktionen kan være et redskab til styrkelse af borgerens retssikkerhed.

2. BAGGRUND

Interviewspørgsmål

- Hvad er historien bag oprettelsen af Borgerråd giverfunktionen?

3. LOVGRUNDLAG FOR BORGERRÅDGIVERSTILLINGEN

Interviewspørgsmål

- Hvilken lovmæssig forankring har din stilling som borgerråd giver?
- Oplever du, at det har en betydning for dit arbejde, at du er afhængig/ uafhængig af forvaltningen?

4. BETYDNINGEN AF RETSSIKKERHED

Interviewspørgsmål

- Hvad forstår du ved retssikkerhed?

5. BORGERRÅDGIVERFUNKTIONEN OG RETSSIKKERHED

Interviewspørgsmål

- Hvordan kan dine mandater benyttes som redskaber til at styrke borgernes retssikkerhed?
- Flere borgere oplever problemer i kontakten med forvaltningen, eksempelvis pga. indviklede systemer og regler, høj grad af specialisering, manglende kommunikation mellem forvaltningsenheder og øget digitalisering. Hvor ser du dine spidskompetencer som Borgerrådgiver ift. at styrke disse borgeres retssikkerhed?
- Kan du give 2-3 eksempler på typiske henvendelser, hvor du lykkes med at hjælpe borgeren - hvordan gør du det?
- Hvilken forskel kan du som Borgerrådgiver gøre i forhold til at genskabe dialog og trænge igennem forskellige forvaltningslag?
- Du udgiver KlarRet tre gange årligt, hvor du bl.a. anfører, at det er et redskab til at styrke borgernes retssikkerhed, ligesom du bl.a. også underviser forvaltningen. Hvordan ser du, at det er med til at styrke borgernes retssikkerhed? (Spørgsmål til Københavns Kommunes borgerrådgiver)
- Mener du, at principperne om mundtlighed og dialog, som borgerrådgivningerne bygger på, bidrager til at styrke borgernes retssikkerhed?

6. UDFORDRINGER

Interviewspørgsmål

- Er der et indbygget modsætningsforhold i funktionen mellem at kunne klagesagsbehandle, udtale kritik osv. på den ene side, og på den anden side være sparringspartner for forvaltningen, hvilket forudsætter gode relationer og tillid?
- Hvis der er en modsætning, kunne man da indrette borgerrådgiverfunktionen på en bestemt måde eller lægge særlig vægt på visse mandater for at undgå ovennævnte problemstilling?

7. AFSLUTTENDE SPØRGSMÅL – HVIS DER ER TID

Interviewspørgsmål

- Hvad forstår du ved en Borgerrådgiver?
- Du har også et whistleblowermandat og et diskriminationsmandat – har det en betydning for borgernes retssikkerhed? (Spørgsmål til Københavns Kommunes borgerrådgiver)
- Hvilke tiltag kunne understøtte de kommunale borgerrådgiveres arbejde? Det kunne eksempelvis være undervisning, konferencer osv.
- Vi overvejer en anbefaling om, at samtlige kommuner bør oprette en borgerrådgiver/borgervejlederfunktion. Funktionen skal ikke nødvendigvis være med forankring i kommunestyrelseslovens §65e, men være oprettet ved en konkret politisk beslutning hvor borgerrådgiveren varetager opgaver tilsvarende de, der er nævnt i kommunestyrelsesloven §65e stk. 4. Dermed fleksibilitet til at oprette funktionen, som kommunen er mest tryk ved. Hvad tænker du om en sådan mulig anbefaling? Er der noget, som vi skal være opmærksomme på i den forbindelse?

- 1 For en nærmere gennemgang af de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder se Institut for Menneskerettigheder, 'Grundnotat om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder', 2016, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/udgivelser/grundnotat-oekonomiske-sociale-kulturelle-rettigheder> (20. november 2017).
- 2 Se yderligere om retssikkerhedsbegrebet i forvaltningsretten, Steen Rønsholdt, **Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling**, 2014, 4. udgave, s. 63 ff.
- 3 Ole Spiermann, **Moderne folkeret**, 2006, s. 237.
- 4 Betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 33-34.
- 5 Se blandt andet Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 33-34.
- 6 Se yderligere om retsvirkningerne af en inkorporering af Betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 39 ff.
- 7 Folketingets Ombudsmand, FOB 2005.14-1, tilgængelig på: http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bs-ager/05-425/, og Jon Andersen, **Socialforvaltningsret**, 2016, 6. udgave, s. 50.
- 8 Dette var fx tilfældet ved tiltrædelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1953, hvor der kun skulle gennemføres en enkelt lovændring. Konventionen blev inkorporeret i 1992.

- 9 For en nærmere redegørelse af fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglerne se Betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 35-36.
- 10 Se yderligere om retssikkerhedsbegrebet i relation til forvaltningsretten: Steen Rønsholdt, **Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling**, 2014, 4. udgave, s. 63 ff.
- 11 Se dog et nyligt eksempel på det modsatte: Nick Storm Stausholm, 'EMRK artikel 14's forvaltningsretlige rækkevidde', **Ugeskrift for Retsvæsen**, U.2017B.287.
- 12 Afsnittet er baseret på bidrag fra professor Michael Gøtze, Københavns Universitet, som led i drøftelser i Institut for Menneskerettigheders eksterne følgegruppe for kommuneprojektet.
Se blandt andet om diskussionen af menneskerettighedernes betydning i forvaltningsretten Jens Garde og Michael Hansen Jensen, 'Menneskerettighedernes betydning for udstedelse af forvaltningsakter', i Gorm Toftgaard Nielsen, Jens Vedsted-Hansen og Claus Haagen Jensen (red.), **Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard**, 2004.
- 13 Jon Fridrik Kjølbro, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere', 2017, s. 757 med henvisning til blandt andet EMD, Panteleyenko mod Ukraine, dom af 26. juni 2006, app. nr.: 11901/02, pr. 49.
- 14 Se blandt andet EMD, T.P. og K.M. mod Storbritannien, dom af 10. maj 2001, app. nr.: 28945/95, pr. 72 med henvisning til øvrige domme refereret i Kirsten Ketscher, 'Forvaltningsretlig rabat på overholdelse af menneskerettighederne – kultursammenstød mellem forvaltningsretten og menneskeretten', i Agnete Weis Bentzon, Byriel Bjørst og Henning Koch (red.), **Retskulturer – Årsskrift**, 2002, s. 96.
- 15 Se fx Jonas Christoffersen, **Fair balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights**, Martinus Nijhoff Publishers (2009), s. 463-489 og Peer Lorenzen m.fl., **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, art. 1-9**, 2011, s. 14-15.

- 16 EMD, T.P. og K.M. mod Storbritannien, dom af 10. maj 2001, app. nr.: 28945/95, pr. 72 med henvisning til øvrige domme.
- 17 Jonas Christoffersen, **Fair balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 521.
- 18 Kirsten Ketscher, 'Forvaltningsretlig rabat på overholdelse af menneskerettighederne – kultursammenstød mellem forvaltningsretten og menneskeretten', i Agnete Weis Bentzon, Byriel Bjørst og Henning Koch (red.), **Retskulturer – Årsskrift**, 2002, s. 91 ff.
- 19 Kirsten Ketscher, 'Forvaltningsretlig rabat på overholdelse af menneskerettighederne – kultursammenstød mellem forvaltningsretten og menneskeretten', i Agnete Weis Bentzon, Byriel Bjørst og Henning Koch (red.), **Retskulturer – Årsskrift**, 2002, s. 96 med henvisning til EMD, T.P. og K.M. mod Storbritannien, dom af 10. maj 2001, app. nr.: 28945/95.
- 20 De følgende afsnit er baseret på Institut for Menneskerettigheder, 'Grundnotat om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder', 2016, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/udgivelser/grundnotat-oekonomiske-sociale-kulturelle-rettigheder> (20. november 2017).
- 21 Ida Elisabeth Koch, **Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 7.
- 22 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 11.
- 23 Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2, stk. 1.
- 24 Betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 8.
- 25 EMD, Airey mod Irland, dom af 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73, pkt. 26.

- 26 Oplistningen af domme er delvist hentet fra Jens Elo Rytter, 'Går Menne-
skerettighedsdomstolen for vidt?', **Juristen**, 1, 2006, s. 14.
- 27 EMD, Marzari mod Italien, afgørelse af 4. maj 1999, app. nr.: 36448/97.
- 28 EMD, Lopez Ostra mod Spanien, dom af 9. december 1994, app. nr.:
16798/90 og EMD, Guerra m.fl. mod Italien, dom af 19. februar 1998, app.
nr.: 14967/89.
- 29 EMD, Powell og Rayner mod Storbritannien, dom af 21. februar 1990, app.
nr.: 9310/81 og EMD, Hatton m.fl. mod Storbritannien, dom af 8. juli 2003,
app. nr.: 36022/97.
- 30 EMD, Gaskin mod Storbritannien, dom af 7. juli 1989, app. nr.: 10454/83.
- 31 EMD, Christine Goodwin mod Storbritannien, dom af 11. juli 2002, app. nr.:
28957/95.
- 32 EMD, Airey mod Irland, dom af 9. oktober 1979, app. nr.: 6289/73, pr. 26.
- 33 Peer Lorenzen m.fl., **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
med kommentarer. Art. 1-9**, 2011, Introduktion, s. 642.
- 34 EMD, Petrovic mod Østrig, dom af 27. marts 1998, app. nr.: 20458/92.
- 35 EMD, Sidibras og Dziautas mod Litauen, dom af 27. juli 2004, app. nr.:
55480/00 og 59330/00.
- 36 EMD, Saidoun mod Grækenland, dom af 28. oktober 2010, app.no.:
40083/07.
- 37 EMD, S.H. m.fl. mod Østrig, dom af 1. april 2010, app. nr.: 57813/00. Be-
mærk dom ændret ved storkammerdom af 3. november 2011.
- 38 EMD, E.B. mod Frankrig, dom af 22. januar 2008, app. nr.: 43546/02.
- 39 Oplistningen hentet fra Peer Lorenzen m.fl., **Den Europæiske Menneske-
rettighedskonvention med kommentarer. Art. 1-9**, 2011, Introduktion, s.
642.
- 40 Se for en udførlig gennemgang af artikel 14's aktuelle og potentielle
forvaltningsretlige rækkevidde Nick Storm Stausholm, 'EMRK artikel 14's
forvaltningsretlige rækkevidde', **Ugeskrift for Retsvæsen**, U.2017B.287.

- 41 Se Peer Lorenzen m.fl., **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer. Art. 10-59 samt tillægsprotokollerne**, 2011, s. 1227 ff. samt Helle Krunke, U.2997B.41.
- 42 Se eksempelvis dommen EMD, Stec m.fl. mod Storbritannien, dom af 12. april 2006, app. nr.: 65731/01 og 65900/01.
- 43 Peer Lorenzen m.fl., **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer. Art. 10-59 samt tillægsprotokollerne**, 2011, s. 1232.
- 44 Dette gælder for alle de viste ydelser/indsatser bortset fra: handicapydelse, anbringelse af børn samt forebyggende børne- og ungeforanstaltninger, hvor betingelsen alene er, at borgeren modtog ydelsen/indsatsen i det viste år.
- 45 Blandt de 18-34-årige er andelen 18 %. Der er ikke signifikant forskel på de 18-34-årige og de 65+-årige i denne henseende.
- 46 <http://pav.perst.dk/Publikation/Forvaltningsret%20persondataloven%20mv/Andre%20forvaltningsretlige%20grundsætninger/Officialmaksimen.aspx>
- 47 Der er anvendt logistiske regressionsanalyser i forbindelse med disse analyser.
- 48 65+-årige er fx overrepræsenterede blandt borgere, der får hjemmehjælp og personlig pleje.
- 49 Tendensen er dog alene signifikant for de 35-64-årige, når der tages hensyn til de øvrige baggrundsforhold, der indgår i analysen, jf. indledningen til kapitlet.
- 50 En lignende tendens findes for de 18-34-årige. Den er dog ikke signifikant, når der tages højde for de øvrige forhold i analysen, herunder borgernes uddannelse og forekomst af funktionsnedsættelse.
- 51 Blandt de 18-34-årige er andelen 18 %. Der er ikke signifikant forskel på de 18-34-årige og de 65+-årige i denne henseende.
- 52 Analyse af udfaldsramte dagpengemodtagere i Aalborg Kommune. Jobcenter Aalborg og Arbejdsmarkedskontor Nord, COWI, maj 2015.

- 53 Borgere uden en kompetencegivende uddannelse adskiller sig dog ikke signifikant fra borgere med en videregående uddannelse, når der tages højde for de øvrige baggrundsforhold.
- 54 Der er dog ikke signifikant forskel på borgere med en erhvervsfaglig uddannelse og borgere med en videregående uddannelse, når der tages højde for de øvrige baggrundsforhold i analysen.
- 55 Det gælder fx for borgere, der efterfølgende har søgt om andre kommunale ydelser, og som har fået afslag på disse.
- 56 Fx Offerundersøgelsen, tilgængelig på: <http://www.dkr.dk/sites/default/files/Offerrapport%202012.pdf> og Boligøkonomisk Videnscenters undersøgelser af danskerne og boligøkonomien: <http://www.bvc.dk/SiteCollectionDocuments/Analyser/Baggrundsnotat%20%20Bolig%C3%B8konomisk%20Videncenter.pdf>
- 57 OECD, **The New Rural Paradigm: Policies and Governance**, 2006, Landdistriktsredegørelse fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2011.
- 58 Tallene er udtrukket fra kommunale nøgletal på noegletal.dk 24. juni 2016.
- 59 Analyserne er foretaget på vægtede data, hvor vægtene er normeret til 1.
- 60 Opgjort pr. november 2016.
- 61 Kasper Frandsen, 'Ekspertes: Retssikkerhed på socialområdet i frit fald', **Altinget**, 15. december 2015, Altingets retssikkerhedskonference 9. maj 2016, Ældre Sagen, **Retssikkerhed og Digitalisering**, 2016, Danske Handicaporganisationer, **DH's retssikkerhedskatalog – DH's forslag til hvordan borgernes retssikkerhed kan styrkes**, 2016, tilgængelig på: <http://www.handicap.dk/politik/vidensbank/?id=1297> (6. december 2016), Advokatrådet **Retssikkerhed i forvaltningen**, 2015, tilgængelig på: <http://www.advokatsamfundet.dk/Service/Nyheder/2015/Retssikkerhed%20i%20forvaltningen.aspx> (6. december 2016),

- Thomas Kastrup-Larsen, 'Debat: Én lov vil sikre gennemsigthed og retssikkerhed', **Altinget**, 13. juni 2014.
- 62 Mailkorrespondance med Lis Møller, administrativ medarbejder i Holbæk Kommune 20. september 2016.
- 63 Randers Kommune, **Borgerrådgiverens beretning for 2014**, 2015, s. 3, tilgængelig på: https://omkommunen.randers.dk/media/20965/punkt_258_bilag_1_beretning_2014_randers.pdf (19. oktober 2016).
- 64 'Flere og flere kommuner får deres egen ombudsmand', **Kommunen**, nr. 10/2007, 17. maj 2007, 50. årgang, s. 1.
- 65 'Flere og flere kommuner får deres egen ombudsmand', **Kommunen**, nr. 10/2007, 17. maj 2007, 50. årgang, s. 1, Egedal Kommune, 'Borgernes ambassadør takker af', 10. august 2012, tilgængelig på: <http://www.egedalkommune.dk/nyheder/2012/august/borgernes-ambassadoer-takker-af> (23. september 2016).
- 66 Henning Pedersen og Jens Chr. Birch, 'Borgerrådgiverfunktionen i Næstved Kommune' i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund (red.), **Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn**, 2009, s. 280.
- 67 Ældre Sagen, **Retssikkerhed og digitalisering: Udviklingen i borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen i en digitaliseringstid**. Udarbejdet for Ældre Sagen af Rambøll Management Consulting, 2016.
- 68 Henning Pedersen og Jens Chr. Birch, 'Borgerrådgiverfunktionen i Næstved Kommune' i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund (red.), **Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn**, 2009.
- 69 'Kommunale ombudsmænd skal rette op på skrantende demokrati', **Information**, 15. oktober 2009.
- 70 'Kommunale ombudsmænd skal rette op på skrantende demokrati', **Information**, 15. oktober 2009.

- 71 Henning Pedersen og Jens Chr. Birch, 'Borgerrådgiverfunktionen i Næstved Kommune' i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund (red.), **Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn**, 2009, s. 279.
- 72 Henning Pedersen og Jens Chr. Birch, 'Borgerrådgiverfunktionen i Næstved Kommune' i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund (red.), **Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn**, 2009, s. 279.
- 73 Mailkorrespondance med Johan Busse, Københavns Kommunes borgerrådgiver, 22. november 2016, Fredericia Kommunes borgervejleder, **Årsberetning**, 2015, s. 7, tilgængelig på: <http://ipaper.ipapercms.dk/fredericiaKommune/bysek/Kommunikation/Foldere/rberetning2015enekltsider/> (30. september 2016).
- 74 Mailkorrespondance med Johan Busse, Københavns Kommunes borgerrådgiver, 15. juni 2016.
- 75 Fredericia Kommunes borgervejleder, **Årsberetning**, 2015, s. 7, tilgængelig på: <http://ipaper.ipapercms.dk/fredericiaKommune/bysek/Kommunikation/Foldere/rberetning2015enekltsider/> (30. september 2016).
- 76 Greve Kommune, **Borgerrådgivning nedlægges**, 2015, tilgængelig på: <http://www.greve.dk/Om%20kommunen/Organisation%20og%20ledelse/Organisationen/Byr%C3%A5d%20,-a-,%20Borgerservice/Borgerr%C3%A5dgiver.aspx> (29. september 2016).
- 77 'Pressemeddelelse: Ny budgetaftale for 2016-19 i Lyngby-Taarbæk Kommune', 25. september 2015, tilgængelig på: <http://apps.vocast.com/r/pressframe/7nakao/view/4086698c2f741e4b> (29. september 2016).
- 78 Fredericia Kommunes borgervejleder, **Årsberetning**, 2015, s. 7, tilgængelig på: <http://ipaper.ipapercms.dk/fredericiaKommune/bysek/>

- Kommunikation/Foldere/rberetning2015enekltsider/ (12. oktober 2016), Region Syddanmark, 2015, tilgængelig på: <http://detgodeliv.regionsyddanmark.dk/publikation/kontur-2015-fredericia/> (oktober 2016).
- 79 Roskilde Kommune, 'Kommunens nøgletal', 2016, tilgængelig på: <http://roskilde.dk/kommunen/tal-og-resultater/kommunens-noegletal> (12. oktober 2016), Roskilde Kommune, **Borgerrådgiverens beretning 2015, 2016**, tilgængelig på: <http://roskilde.dk/borgerraadgiver> (14. december 2016), s. 8.
- 80 Holbæk Kommune, **Borgerrådgiverens årsberetning 2015, 2016**, s. 4, befolkningsprognose for Holbæk Kommune, tilgængelig på: <http://holbaek.dk/media/18618023/befolkningsprognose-for-holbaek-kommune.pdf> (12. oktober 2016).
- 81 Aalborg Kommune, **Beretning fra Borgerrådgiveren i Aalborg Kommune september 2015**, 2015, tilgængelig på: <http://www.e-pages.dk/aalborgkommune/1324/> (6. december 2016), s. 5.
- 82 Kommunestyrelseslovens § 65e indsat ved lov nr. 136 af 24. februar 2009 og trådt i kraft 1. juli 2009.
- 83 Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen, **Lov om kommunernes styrelse – normalforretningsorden**, 2010, s. 593.
- 84 Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse og lov om regioner og om nedlæggelse amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven), bemærkninger til lovforslaget, 2008/1 LSF 76, fremsat 19. november 2008 af velfærdsministeren (Karen Jespersen).
- 85 Henning Pedersen og Jens Chr. Birch, 'Borgerrådgiverfunktionen i Næstved Kommune' i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund (red.), **Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn**, 2009, s. 281, Bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse og lov om regioner og om

- nedlæggelse amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven), 2008/1 LSF 76, fremsat 19. november 2008 af velfærdsministeren (Karen Jespersen), pkt. 3.
- 86 Hvidovre Kommune, 'Hvidovre og Ishøj har ansat ny borgerrådgiver', 2016, tilgængelig på: <https://www.hvidovre.dk/Hvidovre/presse/pressemeddelelser/2016/10/ny%20borgerraadgiver> (18. oktober 2016).
- 87 Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse og lov om regioner og om nedlæggelse amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven) – bemærkninger til lovforslaget. 2008/1 LSF 76, fremsat 19. november 2008 af velfærdsministeren (Karen Jespersen).
- 88 Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen, **Lov om kommunernes styrelse – normalforretningsorden**, 2009, s. 596.
- 89 Roskilde Kommune, 'Whistleblowerordningen', 2016, tilgængelig på: <http://roskilde.dk/kommunen/job-i-kommunen/whistleblowerordningen> (1. december 2016), Københavns Kommune, 'Whistleblowerordningen i Københavns Kommune', 2016, tilgængelig på: <https://kk.whistleblowernetwork.net/WebPages/Public/FrontPages/Default.aspx> (1. december 2016).
- 90 Fredericia Kommunes borgervejleder, Årsberetning 2015, 2015, s. 9, tilgængelig på: <http://ipaper.ipapercms.dk/fredericiaKommune/bysek/Kommunikation/Foldere/rberetning2015enekltsider/> (30. september 2016).
- 91 Esbjerg Kommune, **Borgerrådgiverens beretning 1. november-30. april**, 2015, s. 7.
- 92 Viborg Kommune, 'Jobbeskrivelse for Borgervejleder', 2016, tilgængelig på: <http://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Borgervejleder> (3. oktober 2016).

- 93 Københavns Kommune, Årsberetning og status, 2016, tilgængelig på: <http://www.kk.dk/artikel/%C3%A5rsberetning-og-status> (19. oktober 2016).
- 94 Glostrup Kommune, **Borgerrådgiverens beretning 2015-2016**, 2016, s. 12.
- 95 Egedal Kommune, **Borgerrådgiverens beretning 2015**, 2016, s. 7.
- 96 Københavns Kommune, **KlarRet – vejledning om forvaltningsret**, 2016, tilgængelig på: <http://www.kk.dk/artikel/klarret-vejledning-om-forvaltningsret> (3. oktober 2016).
- 97 Holbæk Kommune, **Retningslinjer for sagsbehandling**, 2016, tilgængelig på: <http://holbaek.dk/borger/personlige-forhold/hjaelp-og-raadgivning/borgerraadgivningen/retningslinjer-for-sagsbehandling/> (19. oktober 2016).
- 98 Københavns Kommune, **Borgerrådgiverens beretning 2015**, 2016, s. 9.
- 99 Randers Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2011, § 10.
- 100 Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen, **Lov om kommunernes styrelse – normalforretningsorden**, 2010, s. 595, Haderslev Kommune, **Vedtægter for borgerrådgiveren i Haderslev Kommune**, 2014, § 7.
- 101 Københavns Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2010, § 18, stk. 2, Randers Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2011, § 17, stk. 2, Esbjerg Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2014, § 17, stk. 2.
- 102 Københavns Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2010, § 18, stk. 2, Randers Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2011, § 17, stk. 2, Esbjerg Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2014, § 17, stk. 2.
- 103 Københavns Kommune, **Inspektioner**, 2016, tilgængelig på: <http://www.kk.dk/artikel/inspektioner> (3. oktober 2016).
- 104 Esbjerg Kommune, 'Vedtægter for borgerrådgiveren', 2014, § 12.
- 105 Ældre Sagen, **Retssikkerhed og digitalisering: Udviklingen i borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen i en digitaliseringstid**. Udarbej-

- det for Ældre Sagen af Rambøll Management Consulting, 2016, s. 6.
- 106 Ældre Sagen, **Retssikkerhed og digitalisering: Udviklingen i borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen i en digitaliseringstid**. Udarbejdet for Ældre Sagen af Rambøll Management Consulting, 2016, s. 7.
- 107 Jf. retssikkerhedslovens § 5.
- 108 Kasper Frandsen, 'Eksperter: Retssikkerhed på socialområdet i frit fald', **Altinget**, 15. december 2015, Altingets retssikkerhedskonference 9. maj 2016, Ældre Sagen, **Retssikkerhed og Digitalisering**, 2016, Danske Handicaporganisationer, **DH's retssikkerhedskatalog – DH's forslag til hvordan borgernes retssikkerhed kan styrkes**, 2016, tilgængelig på: <http://www.handicap.dk/politik/vidensbank/?id=1297> (6. december 2016), Advokatrådet, **Retssikkerhed i forvaltningen**, 2015, tilgængelig på: <http://www.advokatsamfundet.dk/Service/Nyheder/2015/Retssikkerhed%20i%20forvaltningen.aspx> (6. december 2016), Thomas Kastrup-Larsen, 'Debat: Én lov vil sikre gennemsigtighed og retssikkerhed', **Altinget**, 13. juni 2014.
- 109 Ældre Sagen, **Retssikkerhed og digitalisering: Udviklingen i borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen i en digitaliseringstid**. Udarbejdet for Ældre Sagen af Rambøll Management Consulting, 2016.
- 110 Ældre Sagen, **Retssikkerhed og digitalisering: Udviklingen i borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen i en digitaliseringstid**. Udarbejdet for Ældre Sagen af Rambøll Management Consulting, 2016, s. 5.
- 111 Ældre Sagen, **Retssikkerhed og digitalisering: Udviklingen i borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen i en digitaliseringstid**. Udarbejdet for Ældre Sagen af Rambøll Management Consulting, 2016, s. 5.
- 112 Lin Adrian og Vibeke Vindeløv, 'Øget nærhed mellem borger og forvaltning – et middel til begrænsning af administrative sanktioner?' i Carsten Henrichsen og Peter Pagh (red.), **Smæk for skillingen – retsvidenskabelige studier i administrative sanktioner**, 2015, s. 180.

- 113 Kolding Kommune, **Beretning fra Borgerrådgiveren 1. halvår 2016**, 2016, s. 2-3.
- 114 Randers Kommune, **Borgerrådgiverens beretning 2014**, 2014, s. 4.
- 115 Lin Adrian, 'Procesretfærdighed', **Juristen**, nr. 3, 2013, s. 108-109.
- 116 Kolding Kommune, **Beretning fra Borgerrådgiveren 1. halvår 2016**, 2016, s. 7.
- 117 Henning Just, 'Intet kompromis om borgerrådgiver', **Viborg Folkeblad**, 26. september 2015.

En stor del af den menneskeretlige beskyttelse gennemføres i praksis i kommunerne. Både menneskeretten og dansk forvaltningsret skal sikre, at de kommunale myndigheder fungerer i overensstemmelse med lovgivningen, at de forfølger saglige hensyn, og at de ikke tildeler ydelser på et vilkårligt grundlag. Det drejer sig grundlæggende om borgernes retssikkerhed.

Med denne rapport ser Institut for Menneskerettigheder nærmere på retssikkerheden i kommunerne i sociale sager. Vi har spurgt mere end 1.100 borgere med en social sag om, hvordan de har oplevet deres møde med myndighederne. Vi har også spurgt de kommunale borgerrådgivere, hvordan de vurderer borgernes retssikkerhed i sagsbehandlingen.

Rapporten peger på områder, hvor retssikkerheden ikke fungerer optimalt og kommer med en række anbefalinger, der kan fremme menneskerettighederne i kommunerne.

Undersøgelsen er udarbejdet som led i Institut for Menneskerettigheders arbejde med at kortlægge, hvordan menneskerettighederne i praksis gennemføres på de områder, der administreres af kommunerne.